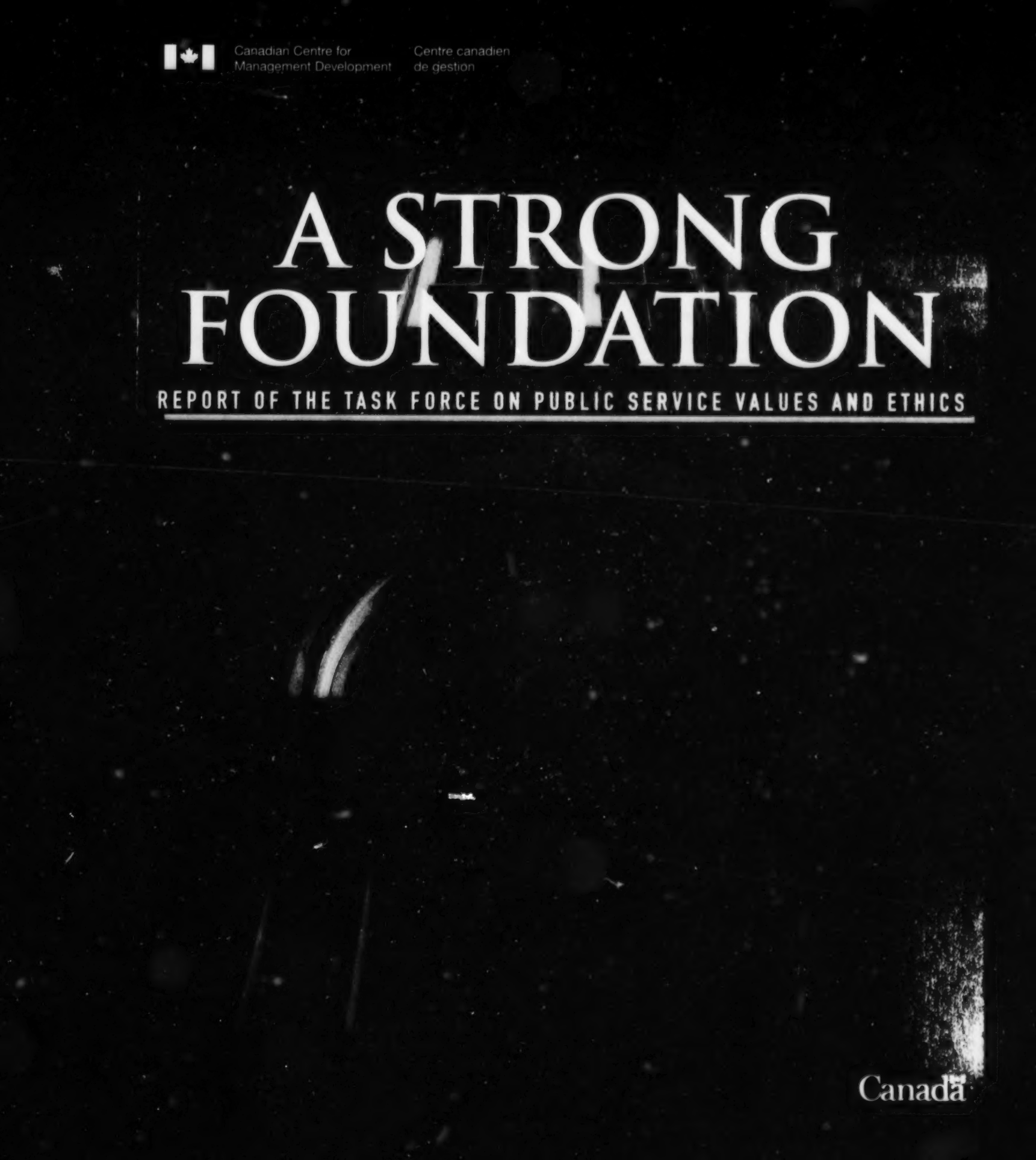
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

A STRONG FOUNDATION

REPORT OF THE TASK FORCE ON PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS



Canada

For more information or copies,
please contact the Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Phone: (613) 947-3682
Fax: (613) 995-0286

The opinions expressed are those of the authors
and do not necessarily reflect the views of the
Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development

Task Force on Public Service Values and Ethics
A Strong Foundation : Report of the Task Force on
Public Service Values and Ethics

"Discussion paper"
"December 1996"; Reprinted (with dedication) January 2000
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: De solides assises.
Chair: John C. Tait.
Includes bibliographical references.
ISBN 0-662-64491-3
Cat. No. SC94-72/1996

1. Civil service ethics — Canada.
2. Canada — Officials and employees — Professional ethics.
3. Civil service reform — Canada.
I. Tait, John Charles
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Title.

JL111.E84C3 1999 172.2'0971 C99-980348-4E

100-04634/

A STRONG FOUNDATION

Report of the Task Force
on Public Service
Values and Ethics

John C. Tait, Q.C.
Chair

Table of Contents

Dedication iii

Preface vii

Foreword ix

1. Introduction 1

Our Approach 1
An Honest Dialogue 3
Values and Ethics 4
Canadian Values 5

2. The Democratic Context and The Challenge of Accountability 7

Anonymity and Accountability in a System of Responsible Government 7
New Organizational Forms and the Challenge of Accountability 13
Political and Public Service Values 15
Democratic Values 17

3. Employment and Values 19

Downsizing and Values 19
Downsizing and the Employment Contract 21
A Professional Public Service 23
Culture and Critical Mass 23
Unity and Mobility 24
A Non-Partisan Public Service and the Merit Principle 26
The Values of Loyalty 27

4. Values Old and New 29

The New Public Management 29
Customers vs. Citizens 31
Refreshing the Ideal of Service 32
The Values of Horizontality 33
Managing Up and Managing Down 35
The Public Interest 37

Table of Contents

5. Ethical Challenges **39**

Some New Ethical Challenges 39
Rules and Values 41
Reaffirming the Importance of Law 42
An Ethics Regime 43

6. Leadership in a Time of Change **45**

A Fault Line in the Public Service 45
Leadership in the Public Service 46
Speaking Truth to Power 47
The Leadership of People 49
Accountability for Leadership and Values 50
Encountering for Good 51

7. Conclusion: Principles of Public Service **53**

Core Values for the Public Service 53
Values Under Pressure 59
A Statement of Principles 60
The Next Steps 61
A Strong Foundation 63

Annex 1: Principles of the Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service **65**

Annex 2: Components of an Ethics Regime **67**

Annex 3: The UK Civil Service Code **69**

List of Members: **71**

Bibliography: **73**

Dedication

John Tait's untimely death has left an enormous gap in the life of the Canadian public service that will not be easy to fill. By his wisdom, example, and deep convictions about public service, John had come almost to embody the spirit of public service itself. Publication of his landmark report on public service values in a durable format is an appropriate way to honour his memory and his legacy. It may also help sustain the dialogue on public service values that was his deepest wish.

John Tait's brilliant and probing mind was evident early in his life, and was directed, almost from the start toward his lifelong commitment to public service.

A graduate of Princeton University, John was awarded a Rhodes Scholarship to Oxford University, and then returned to Canada to study law at McGill University. He was called to the Quebec Bar in 1974, and almost immediately chose to apply his love of the law to the affairs of state and to the public good, joining the Privy Council Office, where he rose to become Assistant Secretary to the Cabinet for Legislation and House Planning. He then joined the Department of Indian and Northern Affairs, before moving to the Department of Justice as Assistant Deputy Minister for Public Law in 1983, a role that expressed his great and growing devotion to the framework of Canadian public and constitutional law. Three years later he was appointed Deputy Solicitor General of Canada, and, in 1988, he returned to the Department of Justice as Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada.

In his role as Deputy Minister of Justice, John was deeply involved again in constitutional affairs, where he played an important role as legal advisor. He also launched important reforms within the Department, including "Choices for the Future," an initiative designed to adapt the Department to modern realities and new collaborative ways of working, while building on its traditional core values.

In 1994, when health problems obliged John to relinquish his role as Deputy Minister of Justice, he was appointed Senior Advisor to the Privy Council Office and Skelton-Clark Fellow at Queen's University. He was also invited by the Canadian Centre for Management Development to become Senior Fellow of CCMD and to Chair a CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics, composed of a number of current and former senior public servants as well as a representative of the academic community. The choice of John to lead this important work could not have been more appropriate. For this role, it was essential that the chair be someone spontaneously perceived by the public service community as embodying the very values that were the focus of its work, someone in whom there was no gap or disharmony between words and actions. John Tait was the obvious choice. As a result, when the Deputy Minister community decided, in the spring of 1995, to establish a number of Deputy Minister Task Forces on key issues facing the public service, there was no need for us to create something new. It was a simple and natural matter for us to designate John and his study team colleagues as our Deputy Minister Task Force on Public Service Values and Ethics.

The report of the Task Force, entitled appropriately, *A Strong Foundation*, did not disappoint us. It was a classic and enduring exploration of public service values and ethics that will remain a source of wisdom and inspiration for many years to come.

I think that the enduring quality of the "Tait Report" can be explained in part by its inductive approach. The Task Force did not set out to draft a statement of public service values. It aimed instead to explore a range of problems or challenges facing the public service, and to discover, through this exploration, the key public service values these challenges implied, or that emerged from them. The Task Force called this process "honest dialogue," and it gives to the report a quality of authenticity that could not have been achieved in any other way. The Tait Report rings true to public servants everywhere, and, as a result, the four families of values it

identifies in its conclusion are not clichés but, rather, living truths.

Although the Task Force arrived at conclusions about public service values and ethics, and although it recommended that these conclusions be incorporated in a "Statement of Principles" for the Public Service of Canada, I think it is fair to say that John and his colleagues came to see that it is the journey that counts. They were so persuaded of the value of their own experience of "honest dialogue" that they wanted other public servants and public service organizations to have the benefit of the same experience. Hence they recommended broad and deep discussion of public service values, a process of dialogue through which public servants would identify problems and challenges in their own workplaces, and, through exploring these challenges, would be able both to identify the actions needed to address them and also to reacquaint themselves, through dialogue, with the public service values that lie at their heart. In point of fact, I believe John Tait came to view a capacity for "honest dialogue" not just as something important to the ongoing health of public service values, but also as defining the very nature of modern public service leadership.

The dialogue on public service values continues. We hope that republication of *A Strong Foundation* in an enduring format will help to nourish it. That is what John Tait would have wished. He was immensely and justifiably proud of his report and the work of his Task Force. But he cared much more deeply about how public service values could be made to live in the hearts of public servants, and in their lives.

If you seek John Tait's monument, read on. If you wish to honour his memory, take what you read and make it come alive again by pursuing the same journey in your own way: by engaging yourself and your colleagues in an ongoing dialogue about public service, and about the values and ethics that provide the strong foundation for this "great national institution," in the concluding words of the Tait Report, "dedicated, as in the past, to the service of Canadians and their form of democratic government."

Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for Management Development
January 2000

John C. Tait, Q.C. (1945-1999)

B.A. - Public & International Affairs,
Princeton University

M.A. - Philosophy, Politics and Economics
- Oxford University (Rhodes Scholar)

B.C.L. - Civil Law - McGill University,
Admitted to Quebec Bar in 1974

October 1994 - August 1999
Senior Advisor to the Privy Council Office

October 1996 - November 1998
Senior Advisor to the Privy Council Office
and Coordinator of Security and Intelligence

October 1994 - December 1996
Chair of the Task Force on Public Service
Values and Ethics, and
Senior Fellow, Canadian Centre for
Management Developement

October 1988 - 1994
Deputy Minister of Justice and Deputy
Attorney General of Canada

1986 - 1988
Deputy Solicitor General of Canada

1983 - 1986
Assistant Deputy Minister - Public Law,
Department of Justice

1981 - 1983
Assistant Deputy Minister - Corporate Policy,
Department of Indian and Northern Affairs

1978 - 1981
Assistant Secretary to the Cabinet - Legislation
& House Planning Secretariat, Privy Council Office

Preface

During the course of 1995, Jocelyne Bourgon, Clerk of the Privy Council established nine Task Forces led by Deputy Ministers. The intent was to explore a variety of issues, identified in the wake of Program Review.

The nine Task Forces and their mandates were:

- **Service Delivery Models** — to examine service delivery issues from a citizen's point of view.

- **Overhead Services** — to identify ways to improve management of overhead services on a government-wide level, with an emphasis on cost savings.

- **Federal Presence** — to develop an ongoing database on federal presence across Canada, examine how that presence may change over time, and identify issues from a geographical or regional perspective.

- **Federal Presence Abroad** — to report on programs and Canadian government representation outside Canada, and to determine how federal government representation overseas could be made more cost-effective.

- **Strengthening Policy Capacity** — to review our current policy development capacity and to recommend improvements.

- **Policy Planning** — to provide an assessment of the policy agenda to date, survey the environment, and provide strategic advice on key policy issues.

- **Managing Horizontal Policy Issues** — to develop practical recommendations on the management of horizontal issues focusing on improved coherence, and improved collaboration.

- **Values and Ethics** — to examine the relationship between existing and evolving values in the public service, and to consider ways to align values with current challenges.

- **A Planning Tool For Thinking About the Public Service** — to identify long-term trends which influence the Public Service, and develop a strategic planning tool.

The chairpersons of the individual Task Forces were given broad mandates and the freedom to choose their approaches. Some conducted broad national consultations while others involved only key stakeholders. In some instances, they produced formal reports and recommendations. In others, the results are tools, such as the database on federal presence and the scenario kit to test options against various future scenarios. Two Task Forces were integrated into broader exercises. The Task Force on Federal Presence Abroad flowed into the Program Review II exercise at Foreign Affairs and International Trade and the work of the Task Force on Policy Planning contributed to the preparation of the Speech from the Throne.

This discussion paper, produced by the Task Force on Values and Ethics, highlights the need for open dialogue among public servants. The public service is going through a period of stress highlighted by the need to downsize by some 55,000 people over four years. In periods of change and stress, it is imperative for public servants to feel free to discuss openly, and ultimately reaffirm, the values that will guide them into the future. This report is intended to encourage a wide-ranging discussion on values and ethics in the public service over the coming year. A summary version of the report and other materials to assist in the discussion are also available from the Canadian Centre for Management Development (CCMD). Over the next several months, public servants in many departments and agencies will be using this report, and material derived from it, to discuss

the values and ethical principles that will underpin public service renewal.

Despite proceeding independently, the Task Forces produced results and recommendations which reveal a high degree of convergence on key conclusions. They all point to a need for action on a number of fronts: horizontal integration, partnerships, culture, service in the public interest, policy capacity, client-focused service and human resource management.

The Task Force findings also echo conclusions emerging from other work in the Public Service during the same period. *Within departments*, there have been a wide variety of initiatives underway to modernize service delivery and the lessons learned are mutually reinforcing.

There has also been considerable work across *departmental lines*. In many instances, this work has been undertaken by interdepartmental functional groups. For example, the Council for Administrative Renewal has been working on a variety of initiatives to streamline overhead services. A Treasury Board Secretariat subcommittee has been active in exploring how technology can facilitate the clustering of services, even across jurisdictional lines, based upon the life cycle needs of individuals and businesses for services from their governments. The Personnel Renewal Council has been working actively to engage unions and managers corporately, on a national basis, to renew our work environments and work relationships. In other instances, the work has been carried out by regional councils in developing initiatives to share local services and to integrate program delivery.

The central agencies have also been working to modernize systems and processes. For example, the Treasury Board Secretariat has been leading the Quality Services Initiative which has developed a wealth of material to assist departments in improving the services they provide.

Finally, a new initiative called La Relève to improve human resource management within the Public Service will comprise a wide range of initiatives at the individual, departmental and corporate levels, all with the aim of investing in people to build a modern and vibrant institution for the future.

The reports of the Task Forces are now available. Together, they have produced concrete tools and recommendations to improve service to the public and to elected officials. Their results do not constitute and were not intended to serve as a formal blueprint for public service renewal. Rather, they are expected to make a contribution to work already in progress toward getting government right. Departments and agencies working in partnership with central agencies will continue to work toward implementing the Task Force recommendations and will build on the common learning acquired through the Task Force work to further the process of renewal.

December 1996

Foreword

The Study Team on Public Service Values and Ethics was established by the Canadian Centre for Management Development in the spring of 1995, as part of its ongoing research program.

The subject of the Study Team reflected the view of the leaders of CCMD that the time had come for a careful exploration of some of the problems and issues that had arisen in many public servants' minds about the principles underpinning public service, and about the ethic or ethics of the public service itself. The Study Team was established during Ole Ingstrup's term as Principal of CCMD and completed its work under his successor, Janet Smith. The Study Team is grateful to both for their leadership and strong support.

In the *Third Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, the Clerk of the Privy Council, Jocelyne Bourgon[1], stated: "The values of the Public Service must be preserved. It is essential to maintain a non-partisan and professional public service governed by fairness, integrity and service to Canadians." At the deputy minister's retreat in May 1995, the subject of public service values was identified as one of several on which it was necessary to undertake work as part of an agenda for change and renewal in the public service. As a result, the Clerk of the Privy Council included the Study Team on Public Service Values and Ethics as one of the series of task forces led by deputy ministers looking at key issues or challenges facing the public service.

I was asked to chair the Study Team, Ralph Heintzman agreed to serve as vice-chair and a number of current and former senior public servants agreed to serve as members. The public service members of the Study Team included: Margaret Amoroso, Ercel Baker, David Brown, Lorette Goulet, Alex Himelfarb, Martha Hynna, Arthur Kroeger, Judith Moses and Georges Tsaï. Claude Bernier served as a member of the Study Team from May to June 1995 and Nicole Senécal served as a member from November 1995 to May 1996. In addition, Professor Kenneth Kernaghan of Brock University, a CCMD Senior Fellow and one of Canada's best-known academic authorities on public service values and ethics, agreed to serve as a member of the team. Its work was also supported by CCMD colleagues, including André Burelle, Greg Fyffe and Arnold Zeman. I would like to thank all members of the team, each of whom brought unique insights while contributing to a consensus approach that enriched us all. The team also benefited from capable support provided by Sylvie Chamberland, Micheline O'Shaughnessy, Roxanne Poirier, Lise Roberge, Ginette Turcot-Ladouceur and Diane Wicks.

I would like to express warm appreciation to them for their important contribution to our work.

I believe that I speak for all of us in saying that it was a privilege to have been given an opportunity to explore matters that are so central to the future of the public service and so important to us individually as public servants. For the members of the Study Team, the process, the discussion and the reflection were as important as the report we have produced. We are aware that the report represents only the beginning of our own reflection, and an even smaller part of the journey of the public service as a whole.

The importance of "walking the talk" runs through the entire report. We are concerned about apparent and real disconnects between words and deeds. And yet we are aware that the report might become part of the problem, may be seen as more words, more pious hopes. In fact, in our consultation phase, we asked ourselves whether our report might be too naive or too idealistic and might lead to another letdown. This is a risk we acknowledge. But our experience in the public service, and in our consultations and deliberations, makes us more optimistic.

What we hope to do is provide the basis for an open dialogue and contribute to the clarity of the discussion.

Serious discussion of values must inevitably address the gap between aspiration and reality. The easy answer

[1] In 1999, Madame Bourgon became president of the Canadian Centre for Management Development and has signed the dedication in this edition of this publication.

when confronted with the gap is to say we've set our aspirations too high, to turn away from our values. The tougher approach is to ask how we can continue to close this gap, "to walk the talk," to renew our values. It is our values that pull us forward, that command us to improve, and a richer, fuller understanding of these values can only help us to build on the finest traditions and aspirations of public service.

Times have been tough for the public service and will remain so. Mistakes have been made, values at times diminished. The Study Team was established because the problems are real and the issues important. But members of the Study Team believe in drawing on what is best in the public service, and that it is important to aim high and, if we miss the target, focus on how to do better. There is no other way for the Public Service of Canada.

Even if there are no perfect answers, we believe that there can still be good answers.

In fact, if there is to be an honest dialogue, there must first be honesty with oneself. We have found a tendency for public servants to say "I'm O.K., others are not O.K." Perhaps our greatest fear is that public servants will read this report and believe that it is written for someone else. It is important that the dialogue involve an assessment of how each of us can and must improve.

This report has several audiences and purposes. It is a report to the Clerk of the Privy Council, as the leader of the public service. It is also a report to CCMD, reflecting the initial starting point of this study. Through both of these, it is also a report to the public service itself. We hope all three will find it useful, and that it may serve as a foundation on which other things can be built. As is stated in the conclusion, it is certainly not the end of a process. It is only a step in a long process of renewal.

John C. Tait
December 1996

1. Introduction

The purpose of this report is to help the public service to rediscover and understand its basic values and assist the public service to recommit to and act on those values in all its work.

Events, pressures and change have led to doubts, misunderstandings and even scepticism about values on the part of public servants throughout the public service. Some of these problems are natural at a time of change, and yet a clear focus on values is critical to coping with that change and is at the heart of the renewal of the public service.

This report is an attempt to look hard, openly and honestly at the actions and concerns of public servants and to contribute to learning how to bring action and values into alignment.

The kinds of concerns we reviewed are about the accountability of public servants and their relationships to ministers; about public service as a career; about tension between traditional values and emerging directions; about apparently inconsistent demands on public servants; and about leadership in the public service.

This report is not intended to offer a comprehensive or definitive statement of public service values. It does not provide a checklist or declaration of public service values that could be implemented subsequently in a straightforward manner as a simple test or a code. Although this could have been our objective, and we considered it as a possibility, we rejected it from the start for reasons we should like to explain immediately, because they were fundamental to our work, and hence to our report, and how we hope it will be used.

Our Approach

The public service has not lacked in recent years for attention to values. In 1987, prior to PS 2000, Gaétan Lussier led a deputy minister "Committee on Governing Values" for the public service. PS 2000 itself was an attempt to clarify certain fundamental public service values and to state them formally and clearly in a government White Paper. Other attempts have been made to articulate public service-wide values: APEX, for example, has developed a "Statement of Principles" for public service executives. Many, if not most, organizations in the public service have undertaken "mission and values" exercises over the past decade.

All of these efforts — both within departments and agencies or across the public service — have been valuable. They all aim at important objectives. But one result, unfortunately, has been to encourage a certain amount of cynicism and scepticism, about values in general, and formal values exercises in particular. Indeed many public servants feel they have been "missioned" and "valued" to death! Why such scepticism?

In our view, the scepticism has several sources. Sometimes the values or principles were not rigorously thought through or adequately articulated in the first place, and, when inherent contradictions became manifest, the validity of the original statement or position was cast into doubt. Thus, for example, PS 2000 proclaimed — rightly — that people were the public service's most important asset, and ought to be treated accordingly. But it did not make the connection with the federal government's fiscal situation, the measures that would be necessary to correct it, and the potential downsizing that might result. None of this was incompatible with PS 2000's original insight that people are important, but because the connection had not been made, a contradiction it appeared to be, and scepticism abounded.

Another source of scepticism is the distance between declared intentions and lived reality. Despite all the public discourse on values, some leaders and managers in the public service did not appear to embody them in their conduct. They seemed to say one thing, and do another. They did not, as the saying commonly went, "walk the talk." Seeing a gulf between words and deeds, many public servants concluded the words were hollow, and closed their ears to them. Beautifully framed values statements gathered dust on office walls, but they did not always live in people's hearts, even the hearts of the very public servants who had drafted them in the first place.

Part of the reason for this seems to us to arise from the inherent problems of codes and rules. They have their place. They are even essential at certain times and for certain purposes. But they are not enough. They work when they capture what is already the strong conviction and broad practice of a community. They do not work well

the other way around, when they are intended to make people behave in ways that they are not already inclined to behave, or in ways that they do not see broadly supported in their community. We do not learn about the good from abstractions but rather from encountering it in real life, in the flesh and blood of a real community, and real people. Values are sustained by a community that believes in them and sees them acted out daily, in both concrete and symbolic actions. This points to the importance of leadership and of role models. But it also points to the weakness of abstract principles that are not perceived to be concretely embedded and embodied in a community of practice.

Another reason why values exercises have sometimes rung hollow or failed to deliver all their promise is that values discourse in the public service (and in other organizations) has not been sufficiently clear and forthright about conflicts between values. We are inclined to think that values conflicts arise only between our values and their opposites. We are not sufficiently alive to what the philosophers call the hierarchy of values, to the fact that our values conflict not only with their opposites but with each other. Even our most cherished values are regularly in tension, and we are constantly having to make trade-offs between them. This is true of our personal life. It is equally true, perhaps especially true, of public service and public administration whose very essence lies in the balancing of conflicting values and purposes. Yet because we are not sufficiently conscious of or frank about this, we are sometimes inclined to think that some value or principle is being betrayed when it is only being subordinated or accommodated, in a specific circumstance, to some other important value.

A final reason why values exercises have often failed to carry conviction in the past is our reluctance to be candid about confusion. Most values exercises have been undertaken in circumstances of organizational renewal where they were intended to instil hope and generate enthusiasm. In this context there is always a strong temptation to minimize difficulties, to overlook tensions or problems, to speak and act as if things were clearer or simpler than they really are. This kind of approach usually backfires, in the long run, because the problems are real: if it were otherwise, there would probably not have been a concern about values or about renewal in the first place. And people see the problems, they feel the tension, and they are not fooled by the reassuring rhetoric. The attempt to create premature certainty serves only to strengthen the doubts, and the scepticism.

For all these reasons, we did not think that the work of this Study Team on Public Service Values and Ethics should aim at, or begin by, defining a set of values for

the public service. We decided to look first and above all at the current issues and problems, the questions that are

commonly raised or felt about the condition and role of values in today's public service. We thought we should begin with what is on people's minds, what worries and concerns them, rather than by formulating what they ought to think and do. We did not rule out the possibility that some overall statement or summary of important values would emerge from our work. But we wanted it to come at the end, if it came at all. We wanted it to arise, in a concrete and convincing manner, from an examination of

the real problems and issues as they present themselves to our colleagues in the public service today. By proceeding in this manner we hoped that our work would be, and would appear to be, both more useful and more authentic.

As a result of this approach we do not hesitate to refer to specific public service values as we proceed in this report. But we do so spontaneously, as we reflect on the nature of government. They are the values that come naturally to mind as we think about public service and its relationship to democracy, the values without which it is not possible to think about public service at all. We collect them, as it were, as we go along, clustering them at the end of each chapter, and drawing these main threads together in our conclusion.

An Honest Dialogue

If there is an image of how we wished our work to proceed and to be perceived, it is the image of an honest dialogue. This image has two parts: dialogue and honesty.

Dialogue implies two things. First, exchange, discussion, debate, the acknowledgement that there are or can be more than one perspective on important issues, and that each of these may have something to contribute to a deeper or fuller understanding of reality. Hence the conversation must be sustained long enough for all important viewpoints to be heard and to educate each other, until that fuller understanding emerges. As

this suggests, the second thing dialogue implies is that truth, or the whole truth, is not known at the outset. It only emerges from the dialogue itself. Thus a dialogue requires openness, patience, an ability to listen and to absorb, a capacity to resist the rush to judgement, a willing suspension of belief.

An *honest* dialogue requires an ability to speak forthrightly about difficult issues. This presents two important challenges for a group such as ours. The first is that many of the issues we wished to discuss

are complex and sensitive. There are good reasons why organizations, including organizations like the public service, often shy away from them. They can be painful and awkward to confront and they can open up questions that may be difficult to handle. If we wish to pursue an honest dialogue we have to be prepared for the consequences.

The second challenge arises from our specific circumstance as a public service team. As public servants we must exercise prudence and discretion in keeping with our professional status. It would not be appropriate to comment on the conduct of specific ministers or officials. Our report must not only be about public service values,

it must embody them also, including the public service values of discretion, anonymity, impartiality, and loyalty.

Respecting these values while pursuing an honest dialogue, and being seen to do so, is a delicate balancing act. While we do not wish to proceed in a way that would be inconsistent with the very values we profess, nor do we wish to pass into history as yet another group unable to come to grips with some fundamental issues facing our institution. We have not hesitated, therefore, to refer to certain episodes that have been crucial in the recent history of the public service and that have raised important issues of principle. To do otherwise would have lent this discussion an air of unreality. But we have chosen not to dwell on or dissect them. In this way we hope to have achieved both concreteness and discretion. And we hope such an approach will further the honest dialogue about important and difficult issues at which our report aims.

Values and Ethics

It may be helpful to say a brief word here about the relationship between values and ethics, as we conceived them for the purposes of our work. For us, values are

[redacted] as a sub-set of

enduring beliefs that influence attitudes, actions, and the choices we make. In this report, public service ethics are discussed as a sub-set of public service values: they are enduring beliefs that influence our attitudes and actions as to what is right or wrong. "Ethical values" are public service values in action, where choices have to be made between right and wrong, what the Auditor General, in his 1995 report, called "ethics in decision-making".

A choice between values does not always involve a choice between right and wrong. For example, a choice between a partisan and a non-partisan public service, or between a career and a non-career public service, is not a choice between right and wrong. One may be more desirable than the other. One may arguably offer a better chance of good government than another, but the choice is not in and of itself an ethical one.

In public service ethics, however, the issue or potential for wrongdoing, whether legal or not, is front and centre. Ethical issues by their nature are issues of conscience, where one option is arguably wrong, or more wrong than another.

The Public Service of Canada continues to exhibit, on the whole, a high standard of ethical behaviour. In a recent survey of the international business community by Transparency International, Canada was ranked among the top five countries in the world for honesty in government. Ethics will need attention on a continuing basis, in the public service as in other institutions and professions, not because we are experiencing major problems, but rather because ethical values are so important in the daily lives of public servants and because the pressures on public servants raise new or deeper ethical issues, such as fair treatment for employees, or maintaining a focus on the public interest over personal career interests in a time of downsizing. Every day, in myriad ways, public servants make decisions and take actions that affect the lives and interests of Canadians: they handle private and confidential information, provide help and service, manage and account for public funds, answer calls from people at risk. Because public servants hold such a significant public trust, ethical values must necessarily have a heightened importance for them.

Ethical values are one of four families of public service values we discovered in the course of our work, as we point out in our conclusion. Together with democratic, professional and people values, they constitute the core values of the public service. If, through a proper orientation of the full range of core public service values, we lay a strong foundation for public service thought and conduct, we believe that public service ethics will be more readily maintained at a high standard.

For all these reasons, the focus of this report is on the *ethos* as well as on the *ethics* of public service.

Canadian Values

The Public Service of Canada exists and works within a specific context, the broad context of Canadian society and its own universe of values. The Government of Canada is not the government of just any country; it is the government of this one: a federal country, a parliamentary country, and a North American country, with its unique historical experience that has given us the distinct society of Québec, varied provincial and regional realities, two official languages, a particular division of powers, a Charter of Rights, a unique political culture, and a special, evolving social contract. All of these features of the Canadian polity imply a range of values that are deeply Canadian — the values, for example, of peace, order and good government.

These values are at the heart of what defines the roles and responsibilities of the public trust of public servants. To some extent, constitutional values have lost their lustre as a result of failed attempts at constitutional change where existing provisions have been criticized. But for public servants, the Constitution is bedrock, and is related to our role in serving ministers under law in upholding the public interest. If we take the time to consider the matter, we realize that our written and unwritten Constitution defines much of what Canada is all about — especially parliamentary democracy, federalism and a Charter of Rights. For public servants, this means that it is fundamental to respect the authority of elected governments, the roles and responsibilities of provincial governments and the rights and freedoms of Canadians. These Canadian values are also core values for the public service.

As it turned out, the Study Team did not explore these values in depth. However, we did encounter them at many stages in our work, as public servants do every day, and we found that constitutional values form part of the terms of the public trust that defines the mission of the public service. We also believe such societal values deserve further attention and study, as shaping influences on the culture of the Canadian public service. They are something to which the Canadian Centre for Management Development might wish to give ongoing attention in its own research program; and we recommend that it do so.

2. The Democratic Context and the Challenge of Accountability

Perhaps somewhat to our surprise, the issues to which the Study Team ended up devoting the largest portion of its work - and to which we frequently returned - were the issues which, taken together, might be called, succinctly, the issues of responsible government and the accountability of public servants.

There are at least two possible reasons that occur to us as to why these issues occupied such a large portion of our time. First, these issues are a major source of the concern that exists in the minds of public servants about how the public service is changing. The second is that they are the root bed underlying everything else: almost every other issue we examined led back, through some direct or indirect route, to the principles of democratic life in a parliamentary system. It was altogether fitting, therefore, that we should have found ourselves returning time and again to these issues.

As to the first point, many public servants assume, rightly or wrongly, that the principles governing the relationships between themselves, ministers and Parliament are shifting, but they do not yet understand what the new principles are to be, and they assume that these shifts may alter the "old deal" under which the public service previously operated, in ways that remain as yet obscure.

There are two kinds of concern: 1) that the concepts of ministerial responsibility and public servant anonymity are under threat and lightly treated, and that this is undermining the foundations of public service; and 2) that these concepts are no longer appropriate and are an obstacle to reform. These concerns take various forms: "If I am encouraged to take creative risks and I fail, who will stand up for me?" "Will I be publicly blamed by my superiors?" "The advice we give to our ministers doesn't seem to matter." "I am not sure what I contribute to my department". "I'm held responsible for circumstances beyond my control."

We think that the analysis that underlies these anxieties is partly right, and partly wrong. It seems undeniable that some of the conventions or practices are evolving. But it should be kept in mind that parliamentary government is an inherently evolutionary form of government, continually adapting to meet new circumstances, in contrast to more rigid, static and codified systems. And we do not see any reason, at this point, why it could not or should not evolve in ways that are largely consistent with the vital or essential principles of the past.

As we explored the values related to accountability and responsible government, three main issues captured our attention: the conventions concerning public service anonymity and public accountability for government actions; the accountability issues raised by new forms of government organization; and the congruence between the values of the government of the day and the senior public service. In this chapter we will address each of these in turn.

Anonymity and Accountability in a System of Responsible Government

Rightly or wrongly, many public servants appear to believe that public service had always been based on an implicit bargain, understanding, or "deal." On the one hand (so the tacit theory holds), public servants were to give to the government of the day (and through it to the people of Canada) their professionalism, discretion,

neutrality, non-partisanship, impartiality, and loyalty. On the other hand, public servants could supposedly expect at least two things in return: anonymity and

security of tenure. Anonymity meant that public servants would not be publicly accountable or answerable for the actions of the government: this role was reserved for the ministers of the Crown, who, after all, held the authority as elected officials. Security of tenure meant that public service employment was not a temporary or passing thing, dependent on the lifetime of a government, but something that could normally be expected to endure through most of a working career.

We do not mention these assumptions about the "old deal" because we agree with them as stated. In fact, we think some aspects of these assumptions are flawed, at least from a technical point of view, though not in spirit. We mention them because we think they are a source of much of the confusion and uncertainty that currently prevails in the minds of many public servants about how the public service may be changing. Because anonymity and permanence were presumed to be the quid pro quo for many of the values of a professional public service, and because these two appear to be brought into question by recent developments, then all of the other values are also put in doubt.

It therefore seemed to us essential to examine these issues of anonymity and permanence in some depth. The first we explore here, and the second is the subject for the next chapter.

The issue and principle of public service anonymity has been brought to the fore in the minds of many public servants by several high profile events, and some ongoing trends. One of the high profile events was the so-called Al-Mashat case which, in the minds of many public servants, suggested that individual public servants could now be publicly identified and blamed for actions that were potentially embarrassing to a government. In another instance, a deputy minister of Employment and Immigration was subject to lengthy interrogation by a parliamentary committee and implicitly made to bear responsibility for government action. In less dramatic fashion, other parliamentary committees have also sought to make public servants take responsibility for government actions or, increasingly, have invited them to comment on government actions or policy in their personal capacity rather than as officials accountable to a responsible minister. To many, these various incidents and trends seem to undermine the doctrine of public service anonymity and ministerial responsibility, thus altering the ground rules of the alleged "old deal."

In keeping with the approach outlined in the Introduction, we do not propose to dissect these various incidents here. We mention them only to demonstrate that we are aware of them, and because they are among the factors precipitating current discussion of values in the public service.

As we reflected on the pressures and stresses on the convention of public service anonymity and ministerial responsibility, we sought to understand what their sources might be. It seemed to us important for public servants to understand that ministers themselves often feel powerless or hamstrung by central agencies, by horizontal and consultation processes, or even by the public service itself. They may not understand why they should have to defend or even explain actions of which they were unaware and with which they may disagree. Thus, in its extreme form, the convention of public service anonymity and exclusive ministerial responsibility may sometimes appear to ministers to protect public servants at their expense. Initiatives to "empower" public servants, to give them greater discretion in matters of service delivery or consultation, might well enhance these feelings, unless properly framed. Ministers may often feel they are being asked to take the consequences for a problem that has been caused by someone else.

The concern arises against a background where many believe that the concept of ministerial responsibility is outdated or just unreal. Ministers do not resign for departmental errors, it is said, therefore the doctrine is meaningless.

As the Study Team progressed in its work, we came to believe that many of the frustrations and concerns result from unclear notions of what ministerial responsibility is, and how it relates to notions of accountability, answerability and blame. The concept has been blurred and confused, in large part, by partisan conflict that is often preoccupied with blame. This is nowhere clearer than where we find the frequent calls for resignations of ministers who are asked to accept blame in the highest degree for alleged errors of departmental officials.

We found that media, politicians and even academics use words such as responsibility and accountability to mean different things — often to prove a specific point. While we recognize that we cannot resolve the profound controversies around these issues, we believe it is helpful to make a few basic points about ministerial responsibility and public service accountability and to set out clearly how we ourselves propose to use these and related terms.

The term "responsibility" does not of course apply only to ministers. Within the public sector, all office holders have responsibilities that are defined by their authority. They are responsible for carrying out their authority well, within the law and with respect for ethical values, and, should problems arise, they are responsible for correcting them and doing whatever is reasonable to ensure that they do not reoccur. The term is most often used in respect to the authority of ministers under a system of parliamentary government and to the duties and obligations that come with this authority: ministerial responsibility.

In most circumstances, accountability can be thought of as enforcing or explaining responsibility. It is often used as a synonym for "responsibility" because both are defined by the office holder's authority; they cover the same ground. Accountability involves rendering an account to someone, such as Parliament or a superior, on how and how well one's responsibilities are being met, on actions taken to correct problems and to ensure they do not reoccur. It also involves accepting personal consequences, such as discipline, for problems that could have been avoided had the individual acted appropriately. All public office holders are accountable to the courts because of the requirements of the rule of law. Ministers are also accountable to Parliament, while deputy ministers are accountable to ministers, not Parliament.

"Answerability" is also often used as a synonym for "accountability," especially in relation to ministers' answerability to Parliament. The Study Team uses "answerability" as a term to describe a key aspect of accountability, the duty to inform and explain. Thus answerability does not include the personal consequences that are a part of accountability. The concept of answerability sometimes is also used in circumstances where full and direct accountability is not an issue. For example, public servants are answerable before parliamentary committees, not accountable to them. Ministers are answerable to Parliament for independent tribunals, not accountable for their decisions.

Public office holders are responsible for all that occurs within their authority, but are not always subject to personal consequences such as discipline or blame for problems that occur. The issue and degree of blame depend, among other things, on whether office holders were personally involved in activities, or should have been; that is, on a fair assessment of whether they could have avoided the problem, or ought to have taken steps to correct it. So while there is always responsibility and accountability to reform, correct and avoid further problems under an office holder's authority, this does not necessarily or even usually involve questions of blame or serious personal consequences.

Political realities mean that responsibility and accountability are often taken to imply that ministers are to blame when things go wrong. Indeed, to say "I am responsible" often has the connotation of "I am to blame". But in fairness, and in terms of common sense, ministers cannot and should not be blamed and certainly should not be compelled to resign for all matters that go wrong which

fall within their authority, irrespective of the importance of the problem or the minister's knowledge of or influence on it. In fact, the focus on "blame" can often distract us from larger issues of good government.

Of course, the main difference between the accountability of ministers and that of public servants and executives in the private sector is that ministers are accountable to Parliament, a democratic but also a partisan political body. Blame will continue to be attributed and there will be ongoing pressure on the concept of ministerial responsibility. Unfortunately, confusing responsibility and blame, oversimplifying the concept of ministerial responsibility or setting inappropriate thresholds for demands for resignation do damage to the democratic process.

In these circumstances, it would not be surprising if ministers were occasionally tempted to escape from a rigid or extreme interpretation of ministerial responsibility by evading it altogether and seeking instead to shift the burden to the public service.

Regardless of the sources for the pressure on the convention of anonymity, we think it is important to point out that it is not an absolute. Because of our Canadian political traditions we may be tempted to think of it as more absolute than it really is in parliamentary systems of government. In Britain, for example, there is the longstanding tradition of the "accounting officer" which makes permanent secretaries (deputy ministers) directly and personally accountable to Parliament for financial administration in their departments. In Canada, the concepts of public service anonymity and ministerial responsibility have been significantly qualified in places, and doubtless could be further qualified. Canada was a pioneer, for example, in the development of the Crown corporation and of "arms-length" agencies for the sensitive matters of regulation and of artistic and research funding: the meaning of "arm's length" is that ministers do not have direct authority over decisions and therefore are not responsible for them. More recently, legal decisions have significantly qualified the principles of neutrality and anonymity by permitting public servants to engage in partisan politics, within clear limits and outside their work.

It is important to point out here that Canadian officials already do, quite appropriately, appear before parliamentary bodies to explain their actions. There is nothing about this that is incompatible with responsible government in a parliamentary system. On the contrary. Providing information and explanation to Parliament, either from ministers or officials, is the very essence of responsible government. The limitation is that parliamentary bodies must not instruct officials — instructions come only from the minister; nor should they attribute responsibility improperly, or ask them to comment on government policies or actions in ways that are incompatible with their relationship and accountability to the minister. Departmental public servants appear before parliamentary committees on behalf of their ministers.

It should also be noted that the principles of anonymity and ministerial responsibility do not mean an absence of sanctions for public service errors or misconduct. Sanctions can be and regularly are brought to bear, just as they are in the private sector. In both the public and private sectors, however, such actions are normally taken in private. In most cases, no purpose is served, and much damage can be done, by public hangings.

Thus public service anonymity in a parliamentary system is a much more elastic concept than it first appears: there is clearly room for Canada to move and to qualify the principle of anonymity even further. It would be entirely possible for Parliament or for ministers to delegate larger portions of their respective authorities directly to non-elected officials. In the next section of his chapter, we examine some of these possibilities in more detail.

However, the evolution of Canadian practice in this area needs to take sufficient account of Canadian political culture. It was suggested to us that Canadian ministers traditionally involve themselves more often in certain details of administrative decision-making than do ministers in most other parliamentary countries. If this tradition continues, it is natural to expect ministers to accept corresponding personal consequences for these decisions. We also noted research showing that there is greater turnover in the House of Commons than in most other democratic legislatures and that this relative instability of Canadian political life both reduces the capacity to build substantive expertise on public administration in the House, and may heighten its partisan tone and outlook. These factors will also have to be taken into account in considering any further qualifications of ministerial responsibility, and may limit the room to manoeuvre.

For us, what is important in the conventions of ministerial responsibility and public service anonymity is not so much the principle of anonymity itself as the democratic principle that lies behind it. In our view, the principle of public service anonymity serves two great purposes: it protects the neutrality or non-partisanship of public servants and their ability to give frank advice that will be received in a spirit of trust; and it protects the authority of ministers chosen through a democratic process. While it is often assumed that ministerial responsibility protects public servants by enabling them to avoid public accountability for their actions, the truth is the opposite: the doctrine protects the authority of ministers. Awarding public servants more direct authority and imposing more direct accountability to Parliament on them necessarily detracts from ministerial authority. If Parliament, for example, were to hold public servants more directly accountable, and to direct their future actions, this would inevitably undercut the authority and responsibility of ministers.

The principle behind ministerial responsibility is the democratic principle: that government should be carried on by elected representatives, not by unelected officials. Elected officials can and should work through and by means of appointed officials, but it is the elected who should be, and who should be seen to be, in charge. The officials, as Lord Balfour observed, should be on *tap*, not on *top*, and they are accountable to their ministers.

Responsible government in a parliamentary setting is nothing more, in the end, than this simple democratic principle. And the political accountability that accompanies responsibility works every day in a quiet, positive way that an undue, sensational emphasis on scandals, errors or resignations overlooks. Ministerial accountability involves the daily provision of information and explanations, to Parliament and to the public, about the activities of the minister's department, and conversely a daily sensitization of the department to the views and concerns of Parliament and the people. It involves day-to-day direction to departments and the correction of problems that may arise. The sensational approach to accountability largely ignores this positive dimension, and perpetuates the confusion between accountability and blameworthiness (or "culpability"). Accountability and blame are not the same thing. A minister does not have to accept blame for everything that happens within his/her immediate authority. But he or she does have to accept responsibility (unless, of course, Parliament has clearly lodged it elsewhere — in a Crown corporation, for example), because the alternative is government by the non-elected.

The principle of ministerial responsibility and accountability in a parliamentary system is, then, an expression of the democratic principle. However, as we pointed out, its corollary of public service anonymity is not an absolute. It has been significantly qualified both here and abroad, and could be qualified still further, as the practice of parliamentary government continues to evolve. If and as it does so, an important question will become not so much whether public servants are anonymous, but how they behave when they are in the public eye, whether this behaviour is consistent

with other public service values, including the principles of responsible government itself. When and if public servants take on more public roles it will be important for their behaviour to express and convey appropriate respect for the authority and responsibility of ministers. As public servants are thrust into more public consultation roles, for example, they should be seen as supporting ministers, not supplanting them. And it is important that ministers accept their responsibility to ensure fair treatment of public servants in public forums and do their best to hold their public servants accountable to them in private unless circumstances make this impossible.

Similarly, public service visibility and responsibility should not detract from the other great purpose of the principle of public service anonymity: to protect the neutrality of the public service and its ability to give candid and frank advice that will also be perceived as loyal, trustworthy and discreet. It seems likely to us that there is a necessary connection among the values of neutrality, discretion, loyalty, and candour, and that in pushing on one, you may push on them all, in unexpected ways. Anonymity may prove to be connected to the ability and duty of a public service to speak truth to power, yet serve faithfully succeeding governments of differing political views, and be trusted by them. Ministers are more likely to welcome frank advice from public servants when they know they can count on the absolute discretion of their officials. If so, this may impose potential limits on the degree to which the principle of anonymity can be discarded, or may suggest that it can be qualified more easily in some areas of government than in others: more easily in program delivery, for example, than in policy development.

In any new public roles public servants are asked to undertake, they will need to appreciate the points about accountability and blameworthiness (or culpability) that we have highlighted in this chapter. So far we have spoken predominantly about ministerial responsibility and the principles that shape its exercise. It is equally important to remember that these same principles apply to the public service itself. In their own spheres, and at every level, public servants also bear responsibility and should do so with the same dignity and understanding we expect from ministers. To be held responsible for something is not necessarily to be blamed for it. Often it is best simply to accept, with dignity, that something falls within one's sphere of responsibility, and to take the appropriate action. Nothing could be more dispiriting for the morale of the public service, or of some part of it, than the spectacle of public service leaders publicly sidestepping responsibility and shifting it instead to subordinates, at convenient moments. The public service is hungry for simple, symbolic actions that embody values. Such actions need not be drastic or extreme. A simple gesture of accepting responsibility, especially in trying moments, may well suffice.

The bottom line in our discussion thus far is that some common assumptions about the "old deal" of public service are not well grounded. Responsible parliamentary government is a more flexible and evolutionary form of government than we sometimes assume. It can accommodate new practices in the visibility and answerability of officials while preserving the essential features and benefits of responsible government and ministerial accountability. We do not need to throw the baby out with the bathwater. An evolution of practice in one area, such as anonymity and answerability, may be acceptable or even desirable, as long as it does not threaten other related and fundamental public service values such as neutrality, impartiality, professionalism,

and loyalty to the government of the day. In this area, as in others that we will examine, it is important not to panic about change, or to go from one extreme to another. Though many things change, much endures. In any discussion about public service values, it is just as important to emphasize the things that should be preserved and refurbished, as the things that are new.

New Organizational Forms and the Challenge of Accountability

In recent years, the conventions of accountability and anonymity have evolved most significantly in the area of program and service delivery. As we noted in the previous section, the links between the values of anonymity, discretion, candour, and trust seem to be strongest in the area of policy advice. Here the old conventions still seem to apply most strongly, though new approaches have been tried, notably in New Zealand.

But, in the area of program and service delivery, new organizational forms and new approaches to accountability have been widely implemented, involving new forms of autonomy and greater public accountability for public servants, especially in Britain and New Zealand. In Canada, Special Operating Agencies were an initial, distant cousin of the British Executive Agencies. In the recent federal budget, the Government of Canada announced that it would establish four new agencies (parks, food inspection, revenue and securities) with perhaps greater autonomy and a more direct reporting relationship to the minister, along the lines of the British or New Zealand models. If these precedents go well, they could perhaps be extended to other areas.

These experiments in organizational form have been undertaken primarily for the purpose of raising the performance of public service organizations, to make them more flexible, responsive, efficient and able to offer a higher quality of service to citizens. But inevitably questions have arisen, both here and abroad, about how the agency model of organization and accountability may influence public service values, or how those same values should shape the design and implementation of such a model. Indeed, for this reason, the ongoing experiments in organizational form have been one of the contributing factors to the present widespread concern for, and uncertainty about, the evolution of public service values.

It was to understand and illuminate the impact on public service values that the Study Team explored the issues of organizational form. It is not for the Study Team to comment on the appropriateness of the agency model itself. What we explored was the potential impact of the agency model on public service values, and the design features of any potential agency model that would help to enhance or support important public service values, as we understand them. Some of these design features, especially those related to employment, are considered in the next chapter of this report. Here we are chiefly concerned to explore the impact of the agency model on accountability and anonymity.

The first thing to observe is that the design of distinct agencies for the delivery of government programs need not involve any fundamental changes to the principles of ministerial responsibility.

As in Britain or New Zealand, ministers can retain authority for both policy development and program delivery. However, in the case of program or service delivery, the ministers could delegate, in a formal and public manner, certain of their authorities to the chief executives of the program agencies. The overall responsibilities and accountabilities of ministers would remain the same: all that would change would be the extent, the precision and the publicness of the delegation of authority to officials, together with the understandings about performance and outputs the agencies were expected to achieve. The chief executive would remain accountable to the minister; the minister would remain accountable to Parliament — but accountabilities would

be held more publicly. Parliament would be better informed about the scope of manoeuvre available to the agency and the targets it was expected to achieve.

Let us consider some Canadian precedents. Some public sector organizations (but not SOAs) have enjoyed special autonomy under statute, for example, because they are involved in commercial or quasi-commercial activities, acting more or less like a business (certain Crown corporations) or because they are involved in sensitive quasi-judicial activities or regulation, or in the equally sensitive allocation of funds for artistic, cultural or research purposes. In these cases activities are deliberately placed outside immediate political authority, at "arms-length". In Canadian experience, the statutes define the authority of ministers, often in slightly different ways. Canadian experience offers a rich variety of models which could be displayed on a continuum varying from full ministerial authority and responsibility to minimal ministerial involvement. What is important is that ministerial responsibility should be defined by whatever the minister's authority is intended to be, and that the institutional framework and statutory authority be aligned both with the purpose of the organization and with a clear idea of the respective responsibilities of ministers and officials.

New program-delivery agencies need not be at arms-length. Though some programs of government may well be found to have a quasi-commercial character, or some other specific feature, that requires the form of a Crown corporation, or even privatization, many or most may remain straightforward government programs under the authority and responsibility of a minister.

For this reason, and in order to get the accountabilities right, it seems to us more helpful to think of many or most planned and potential program-delivery agencies not as a new kind of corporation, but rather as a new kind of department, an operational department, with wider, more explicit, and more public delegations of authority and performance targets. This is important if ministers wish to stay close to specific program functions or when these functions have an intrinsic governmental nature. This approach will help

to ensure that ministers remain clearly responsible for the activities of government, and that the accountability of officials is to the minister, not to Parliament or to anyone else.

Perhaps the closest analogy in the Canadian public service to date for these new program-delivery agencies is the cluster of agencies grouped under the Solicitor General, where program delivery is carried out by a series of distinct program agencies, under the authority of a minister. These agencies demonstrate that each such agency can have quite specific and different design features. For the new type of program delivery agencies, however, the Solicitor General model would need to be augmented by an explicit and public agreement about the powers and authorities that are delegated to the agency, and about the program outputs and standards that are to be expected in return.

If experience elsewhere is any guide, a great deal of careful attention will need to be given to the content and precision of the delegation instrument and performance agreement. If this kind of attention is not given, then we can probably expect problems to arise. A chief executive who holds such a public delegation and performance agreement becomes perforce a public actor, even though the overall accountability to the minister remains unchanged. Unless the agreement is very clear about both the authorities delegated and the authorities retained by the minister — and unless the spirit animating the minister and her officials is appropriate — we can expect conflicts to occur. In the course of our work we reviewed one case abroad in which a former chief executive is suing a minister, mainly, it would seem, because of differences

about what the agreement between them allowed. We were also told about public disagreements between ministers and officials about who should do what.

These are the kinds of public conflicts, contrary to sound public service values, that can arise where public service anonymity is reduced, and where public servants become more visible public actors without the necessary safeguards of precise agreements and a solid background of well-nourished public service values. In order to avoid them, both the values and the clear agreements will be necessary, especially in Canada where, as we noted, the political culture has traditionally allowed for closer involvement of ministers in certain details of administration than in many other parliamentary countries.

These are the risks, but, if they are successfully met, our study suggests that, contrary to some fears, there is

no necessary conflict between these new organizational forms for service delivery and traditional public service values. In fact, we have looked at research that argues both political and public service accountability can be significantly *strengthened* by such arrangements, because ministers gain the ability to be more explicit about what they expect from their departments, and to monitor more precisely whether their expectations are being met. For public servants the notion of accountability becomes more concrete, as they strive to meet the minister's targets and goals.

Our analysis also suggests that these new arrangements will work best if the organizations involved are permeated by a strong public service culture. Strengthening that culture, and the values that animate it, can be enhanced by some of the other design features of any new agency model, and the human resource regime that accompanies it.

Political and Public Service Values

Another dimension of responsible government about which we heard concerns expressed in the course of our work was the congruence of political and public service values. Interestingly, the two types of concerns we noted were diametrically opposed. On the one hand, some people, especially from outside government, have expressed doubts about whether the public service, especially the senior public service, is able to give loyal support to each succeeding government. If not, these voices suggest, there should be greater turnover in the senior public service, so that each succeeding government appoints its own senior officials, from whatever source they may be found, similar to the American system. On the other hand, we also heard from people, particularly inside the public service and at middle or lower levels, who expressed concern that the senior public service sometimes showed too much zeal in serving the government of the day, failing at times to make clear the risks or drawbacks of certain policy options, or to communicate fully the concerns of those on the front line of delivery.

On the first point we do not propose to comment in depth here. We will have something more to say on this theme in the next chapter. At this stage we should like to make but two observations because they are crucial to what follows in this report.

The first is that we are not aware of empirical evidence that would support the proposition that a professional public service is unable or unwilling to carry out faithfully the wishes and program of any duly elected government, operating within the law and the Constitution. On the contrary, it seems to us evident that when a government knows what it wants to do, a professional public service is capable of delivering it. All of the major policy and program initiatives of the

Canadian government over the past generation have been carried out with the advice and support of the Canadian public service, regardless of the political party in office. A public service that is capable of implementing a National Energy Policy for one government, and then dismantling it for the next, is clearly a public service able to serve faithfully the wishes of the Canadian people, as expressed through the democratic process, and this should be a source of pride not only for public servants but for all Canadians.

Our second observation is that a professional public service is not only equipped to support the program of an elected government, but is the best available means to do so. Many of us have observed regimes that cannot rely on a professional senior public service imbued with a spirit of long-term service to the democratic process, and we do not think the comparison is favourable to the alternative. It cannot be stated firmly enough, especially in a report on public service values, that a professional public service is an important national institution in the service of democracy.

The second concern we heard from the middle and lower ranks of the public service itself contradicts, and to some degree refutes, the first. The perception of some, at these levels, is not that the senior public service is unwilling to support faithfully the programs of succeeding governments, but that it may be too ready to do so, at the expense of some public goods. This is an important concern to explore. It is one among several indications that there is a divide within the public service based on how public servants view the involvement of ministers in program areas: whether they view it as an intrusion that is inimical to the public interest, or as the xpression of democracy.

It seems to us that several key challenges and insights emerge from this concern. We have already shown that the responsibility and authority of ministers are based on democratic values. Ministers are legitimately in charge. But one of the roles and duties of a professional public service in the service of democracy is to ensure that ministers have the most complete information and analysis possible before they take policy and program decisions. This is sometimes called "speaking truth to power". Ministers should be fully aware of the major options of action and the potential consequences; and it is the duty of a public service to ensure that they are, even in cases where ministers find unwelcome the analyses with which they are presented. This is not an obstacle or hindrance to democracy, it is one of its pillars. Once decisions are taken, the role of a public service is to carry them out to the best of its ability, within the law and ethical values. And it will be all the more comfortable in doing so if it has already performed its duty of ensuring that ministers are fully informed about the choices to be made in the first place.

We have no reason to believe that the senior public service is not currently discharging its duty to speak truth to power. But it is obvious that this part of its essential function is more welcome at some times and places than others. It therefore seems important, in the context of a study on public service values, to reaffirm clearly and strongly that speaking truth to power is one of the chief duties of a public service dedicated to the support of the democratic process.

At the same time it is equally crucial for public servants, at all levels, to understand that the chief public service value is service to democracy, that there is none higher, and that, following professional advice and democratic deliberation, faithful execution of democratic decisions is what a public service is for, not to substitute for them some other definitions of the public good. Public servants may lose sight of this essential point for many reasons. For example, public servants may note the highly partisan nature of politics, the immediacy of issues, the responsiveness to shifts in public opinion, and the apparent emphasis on speedy action and media spin.

But democratic politics is crucial to our system of government. It is not for public servants to judge

its implications, except when considering advice on how to do better. Public servants must remember what they are — delegates of their minister. And what system they serve — a democratic system where elected officials have legitimacy to define the public interest. Once public servants have done their best to advise, they must accept the legitimate decisions of their ministers.

The fact that democratic values are often forgotten poses a challenge of leadership and communication.

The communication challenge is twofold. Senior public servants need to reflect on how, and how well, they are explaining political decisions, and the reasons for those decisions to those further down in public service organizations. At the same time, they also need to consider how, and how well, they are conveying to the members of their department the way in which public servants' views and analysis are being conveyed to ministers. The most senior public servants have a delicate but essential balancing act to perform. They must represent faithfully and effectively to their employees, the wishes, needs and choices of the government of the day so that these may be met or carried out. At the same time, they must represent, and be seen to represent, the values and contribution of public servants to ministers. The second is almost as important as the first, because it undermines morale and corrodes the values of public service if it is not seen to be performed.

Democratic Values

Our review of the issues of responsible government that emerged in our exploration of public service values has led us to a heightened awareness and reassertion of what we will call the democratic values underlying public service. The Study Team has rediscovered that the most important defining factor for the role and values of the public service is its democratic mission: helping ministers, under law and the Constitution, to serve the common good.

We have also discovered that the fundamental mission is often forgotten, and that public servants often misunderstand their full responsibilities. It is useful to remind ourselves of some basic points.

Canada's form of democracy is responsible parliamentary government, based on the collective and individual responsibility of ministers to the elected House of Commons, which, along with principles of federalism and the Charter of Rights and Freedoms, provides a crucial framework for public service roles, responsibilities and values.

The principles of responsible government work in a quiet, positive way every day, maintaining ministerial authority over officials. In this sense, they are the cornerstone of democracy in a parliamentary system, protecting the authority of elected persons for the conduct of government. The positive and pervasive force for accountability and good government that they offer in the day-to-day operations of government is obscured by exaggerated demands as to how they should work when mistakes occur, and by undue emphasis on ministerial blame and resignation. While ministers are responsible to Parliament for the errors of administrative subordinates, they do not, and should not, thereby accept personal blame for these errors in all circumstances.

In our view, the essential principles of responsible government have stood up well to the test of experience, and will serve as well tomorrow as they have in the past. However parliamentary government is an inherently evolutionary form of government, and we have noted some areas where evolution may occur without in any way threatening the whole edifice. We observed, for example, that there may be room for movement in the area of the anonymity and visibility of public servants, especially where new organizational forms lead ministers to delegate portions of their authorities formally and publicly to officials. As long as the proper channels of authority to the minister are preserved, we believe the two great purposes of public service anonymity — preserving public

service neutrality and protecting the authority of ministers — can be fully accomplished. Such an evolution therefore represents no inherent threat to responsible government. In fact, the values associated with it could actually strengthen democratic accountability.

Because of the evolving nature of parliamentary government, and because of the continuing confusion in the public mind about the distinctions between accountability and blamability, it might be useful at this stage to develop a clear, concise statement of the requirements of ministerial responsibility that is easily comprehensible to ministers, public servants and the public. Such a statement might fill several needs, including the need for a better framework and more adequate set of ground rules around the appearances of public servants before parliamentary committees where they are sometimes under pressure to respond in ways that are incompatible with responsible government and public service values. Public servants answer questions in parliamentary committees; they are accountable to ministers.

If the great principles of parliamentary democracy are to be reaffirmed, the public service must also rededicate itself to principles and practices that will help ministers to shoulder their accountabilities more comfortably and more effectively. We must ensure that ministers have all the information that they require to make decisions in the first place, and all possible assistance to shoulder the responsibility of implementation.

Finally, the concerns of ministers and public servants about ministerial responsibility and the role of public servants touch on the deepest values of public service in a parliamentary democracy — respect for the authority of elected office holders, respect for the Constitution, the rule of law, and the institutions of Parliament and the courts. Not surprisingly, if these values are thought to be changing, much else is also in doubt.

As the practices of responsible government evolve, or new roles and responsibilities for the public service emerge, the risks of damage or of threats to the underlying values will be greatly reduced if government organizations are permeated by a strong public service culture animated by respect for democracy and for the public good. The strengthening of such a culture and of its related values is one of the matters considered in the following chapter.

3. Employment and Values

Many of the concerns about public service values we heard and explored in the course of our work were related, in one way or another, to employment in the public service: the nature of it, and the processes related to it. This is not surprising. Who should be employed in the public service, and how, are questions that have always been at the heart of public administration, in Canada and elsewhere, and they are closely connected to values. Indeed, public service reform and the employment regime it brought with it were explicitly designed, in the first decades of the century, to create a certain kind of public service, with a certain kind of public service culture. At a time when values are again in question, it is only natural that employment issues should also come front and centre once again.

Some of the current uncertainties surrounding employment and values arise from matters we have already discussed, such as new organizational forms in the public service. The greatest source of anxiety, however, has no doubt been the recent, wide-scale experience of downsizing. For almost fifty years, the public service experience was largely one of growth. Several generations of public servants had only intermittent or localized experience of lay-offs or downsizing. Naturally this kind of experience created certain assumptions and expectations about employment in the public service, assumptions that were brought into question by the more generalized downsizing of the 1990s.

In this chapter we begin, then, by examining some of the values issues raised by the experience of downsizing. We then proceed to look at some of the employment issues raised by new organizational experiments in the public service. Finally we look at the issues of non-partisanship and merit in a future public service.

Downsizing and Values

The experience of downsizing has raised two separate questions that both bear on values in the public service: how it was done; and what it means. We will consider the first here and the second in the following part of this chapter.

Many public servants were shocked, and their faith in public service values was shaken, both by the *fact* of downsizing — that it was done at all — and by the way it was done. Many public servants believe that an implicit employment contract and the commitment to security of tenure were breached by personnel reductions, and by the way they were carried out. Explicit union contracts were overridden by legislation. Disrespect for public servants was read into many announcements or statements that seemed to make them scapegoats, implying they were unproductive, bureaucratic and a major reason for the problems of the debt and public distrust of government. Some downsizing processes were perceived as punitive, secretive, and capricious, in an environment where the main purpose was to cut, and there was little interest in enforcing rules or due process to protect people. Ruthlessness, some public servants believe, was permitted, or even rewarded at certain times. To them, it appears that power counted for more than values and ethics, and a focus on short-term results crowded out concern for public policy purposes and values.

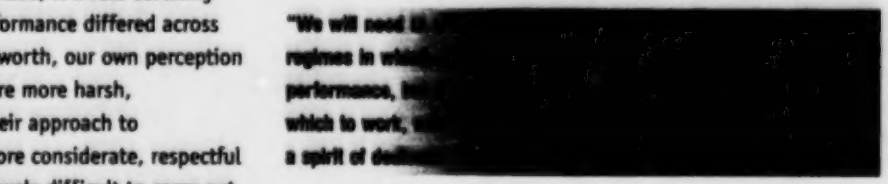
We heard some special concerns from junior managers who perceive an over-preoccupation with turf, institutional imperatives and hierarchy on the part of senior managers, as well as a strong focus on personal survival at the expense of the public interest.

The sense of betrayal was all the greater because the downsizing initiatives followed close on the heels of the statements contained in the PS 2000 White Paper to the effect that people were the greatest asset of the public service. Because the White Paper was not prescient enough to connect such statements to the government's fiscal situation, and the consequences that might follow for the public service, the contradiction appeared flagrant, and faith in public service values, or in the sincerity of senior managers, was dealt a severe blow.

As for the way in which downsizing has been carried out, perception is almost as significant as reality itself. In the difficult and stressful circumstances in which downsizing decisions had to be made, it would certainly not be surprising if levels of performance differed across the public service. For what it is worth, our own perception is that some senior managers were more harsh, disparaging and insensitive in their approach to downsizing, while others were more considerate, respectful and caring. Downsizing is notoriously difficult to carry out successfully and humanely, and a great deal of honest misunderstanding can occur: employees sometimes believe, for example, that management knows more than it is telling, even when this is not so. But some departments appear to us to have reduced the feelings of betrayal, hurt and cynicism by being as honest, open, respectful and caring as possible: decent and fair in announcements and processes, allowing as much involvement as possible on the part of those affected, and keeping to the fore an evolving mission clearly focused on the public interest.

For the purposes of our study the major issue is not so much what occurred as what to make of it for the future. Does the fact that, in some instances, the public service has fallen short of its stated ideals suggest that they were meaningless in the first place, and can be conveniently discarded? We do not think so. Appropriate aspirations are crucial. Where the actions fall short, a judgement must be made and there must be a renewed effort to close the gap. But the ideal remains as valid as ever, an important benchmark from which actions are to be judged, and a beacon drawing us forward.

The fact is that PS 2000 was right about the importance of people, and the value that should be attached to them. If actions in the heat and stress of downsizing did not reflect this important value, then we must take steps to do better in future, but not to abandon the goal. Restating the value alone will have a hollow ring, however, unless we have some notions of what to do about it. The first area in which some work may be required is in the area of accountability. The perception that some public service leaders did not uphold important public service values in the midst of downsizing and were not held accountable, or were even rewarded for their behaviour, has very harmful consequences for public service values generally. It is very important for the health of sound public service values that its leaders be — and be seen to be — accountable not just for results but for the way in which those results are achieved. We will need to develop stronger and more transparent accountability regimes in which leaders are evaluated not just for organizational performance, but for whether their organizations are good places in which to work, whether they nourish sound public service values and a spirit of dedication to the public good.



Accountability is but one part of a larger equation, however. There is a further need to review all of the many systems regulating and influencing people management in the public service, to ensure that they are all aligned to support the kind of public service values we wish to promote. This is a large task, and a long-term one, but it is very important for the future direction of public service values, including a modern and humane approach to the management of people.

Obviously training and development are one element in this larger scheme of systems. There is clearly an ongoing need, including at the very top levels of the public service, for development experiences that help to make our leaders more aware of the techniques, responsibilities and competencies of sound people management. But training and development are only one tool. They will surely fail unless they are aligned with and supported by all the other systems and rewards that influence behaviour, including accountability regimes.

Downsizing and the Employment Contract

Many public servants, as we noted, were dismayed not just by the way downsizing was carried out but even by the fact of downsizing — that it was done at all. The dismay arises from an intuitive conviction that downsizing itself broke some kind of fundamental moral contract. We observed in chapter 2 that many public servants appear to believe that public service had hitherto been founded on an implicit bargain or "deal": in return for their discretion, neutrality, professionalism and non-partisan loyalty to the democratically elected government, public servants were entitled (according to these assumptions) to expect two things: anonymity and security of tenure. We examined the issue of anonymity in chapter 2. In this chapter we explore security of tenure and its relation to public service values.

The first thing to observe is that security of tenure covers two potential notions that are often collapsed but need to be distinguished. The first is protection from partisan dismissal. The second is permanent or lifetime employment. The first is fundamental to the employment regime and values of the public service. The second is not. Indeed, public service employment has always been based on the principle that employment continues only as long as, in the eyes of the government, there is work to be done.

There are several reasons why this principle has been obscured and the two potential notions implied by security of tenure have commonly been collapsed into one. The long period of the public service expansion from the 1940s to the 1980s helped to reinforce the impression that security of tenure meant a guarantee of permanent employment. Furthermore, the government itself tacitly endorsed such an interpretation through undertakings such as the Workforce Adjustment Directive of 1991.

We do not take these undertakings lightly. Indeed, we think they represent a commitment that should be honoured to the extent possible, and every effort should be made to place displaced public servants within the public service itself. But in the final analysis, the size of the public service, and the portion of the budget that can be devoted to it, are matters of public policy. A democratically elected government has the legitimate right to decide how large or how small its public service should be, and the public service has the role and duty to assist in implementing this policy, as best may be.

This being the case, it is clearly the first — the non-partisan — dimension of security of tenure that is really fundamental for public service values, not lifetime employment. But because these two have been confused, and because permanent or lifetime employment has also been equated with the concept of a "career" public service, a faulty chain of reasoning has become commonplace. The reasoning proceeds as follows: downsizing breaks the old deal that promised security; therefore permanence of employment is gone, and we can no longer plan for the future on the basis of a career public service.

We should observe immediately that the conclusion is unfounded. It would be entirely possible to downsize the public service dramatically, yet still structure what remains as a career public service, however defined. But for the moment it is important to see where the reasoning leads. Assuming that downsizing means that the concept of a career public service must be discarded, many have set off in pursuit of an alternative principle on which to found the future employment regime in the public service.

Some have found such a principle in a concept borrowed from the private sector, the concept of "employability". A stream of management literature emerging from recent downsizing trends has argued that private sector corporations should henceforth operate on the principle of employability rather than employment.

For the employer, this means two things: one positive and one negative. The positive side of the employability principle is that employers have a responsibility to ensure that employees have up-to-date skills that would help them in their current work and in seeking future employment. This is an entirely welcome addition to the definition of corporate responsibility. The more negative side of the "employability" principle is that the corporation no longer feels obliged to hold out the prospect of ongoing employment but only undertakes to give employees the skills that will make them "employable" by someone else, when current work comes to an end.

For employees, "employability" also has both positive and negative implications. The positive side is that they are encouraged and supported to take responsibility for maintaining their skills and knowledge at a high level, both for current work and future employment. The more negative side is that employees are encouraged to think of work as contingent, and discontinuous: they are also encouraged not to invest precious psychic resources in commitment to, or identification with, any particular organization, but rather to think of themselves as independent, autonomous individuals ready to apply their skills wherever fate and the vagaries of the job market may take them next.

Imported into the public sector, the principle of "employability" encourages its exponents to think of the public service as a much more porous institution, one which mobile individuals enter and leave with greater ease and frequency. Under this principle, the commitment of the public service is no longer to offer long-term employment but rather, as one document put it, to help public servants "retain or acquire skills which would enable them to move in and out of government for employment purposes." At the extreme, the "public service" becomes, in this kind of vision, a set of values, traditions and principles rather than a group of people or a set of management systems and structures.

Even in the private sector the concept of "employability" offers a shaky basis for a future employment regime. Its recognition of the employer's responsibility to help employees upgrade skills is positive, but its negative corollary radically underestimates the importance of loyalty, commitment and identity to the performance of organizations, and even to the mental health and wholeness of individuals. Predictably, the pendulum is beginning to swing back, and a new current of management literature is beginning to emerge that reaffirms the role and importance of loyalty in organizations.

For the public service, the negative side of "employability" and the vision of public service employment it supports are especially problematic, because the values of loyalty are at the very heart of what it means to be a public servant. The fundamental value of public service is loyalty to the public interest or the public good. Public servants hold a public trust; they are trustees for the interests of the citizens of Canada, as represented by their democratically elected government and as expressed in law and the Constitution. The structure of public service values should motivate public servants, above all, to give their primary loyalty to the public good and to put it ahead of any private or individual self-interest, as trustees are required to do. Anything that encourages public servants to do otherwise undermines the values which provide the foundation for public service.

The problem with the principle of "employability" or with the accompanying vision of a more porous public service, in which employment is more contingent and more short-term, is that it threatens to do just that. In this new order of things public servants would necessarily be encouraged to use their current role to advantage themselves and position themselves for future employment, as likely outside the public service as within it. The potential for conflicts of interest, both obvious and subtle, is thereby enormously increased.

The employment regime in the public service should be designed instead to support and nourish the values and the culture of public service, especially the value of loyalty to the public good and to the public trust. In our view, this requires not necessarily a permanent public service, but a professional one.

A Professional Public Service

The concept of a professional public service does not include or require a guarantee of lifetime employment. A government is quite within its democratic rights to determine the size of the public service or its role. This may require the displacement of public servants from time to time. We believe every possible effort should be made to place affected public servants elsewhere in the public service. But circumstances may arise where this is not possible. For this reason, the public service has a corporate responsibility to assist employees to meet their personal responsibility to acquire and maintain the skills that will help them in the job market at times of employment transition. And, for the same reason, a professional public service should not be equated with permanence of employment.

But neither is it consistent with the notion of employment as short-term and contingent. For us, a professional public service implies three things: a body of knowledge, skills and expertise that those outside the profession are unlikely to possess; a set of values and attitudes that determine the culture of the profession; and a set of standards for both of these. If these are indeed important components of professionalism, it is obvious that one does not become a professional at will. Some length of time is normally required to gain the knowledge, skills, sensitivities and outlook the profession requires. One does not become an engineer, an accountant, a doctor or a lawyer without preparation: some significant portion of a life is usually devoted to acquiring the intellectual and moral capital needed to perform at a high level of professional competence. This need not be an entire working lifetime. People do, happily, change their careers. For that reason, a professional public service signifies to us much more an attitude, outlook and level of performance, than it does the full timespan of a career. A professional public service does not need to imply lifetime employment but it does imply, for the majority of public servants, a sufficiently long apprenticeship to acquire the skills and culture of professionalism and it does imply the concept of critical mass.

Culture and Critical Mass

A professional public service does not need to be, and should not be, a closed shop. Other parts of society can be enriched by the skills and outlook of professional public servants who choose to pursue their careers elsewhere. Pension and other arrangements within the public service should be designed to make this possible. Similarly, the public service has been and should continue to be enriched by the infusion of young people and new skills, perspectives and energy that are brought by persons from other professional backgrounds. This is true at all levels, including the most senior levels of the public service. We have all seen new persons appointed to the public service from the universities, business, politics, journalism, law, other professions or other public services, who have gone on, in short order, to make a distinguished contribution to public service and government.

None of this, in our eyes, is incompatible with a professional public service. But in order for these new arrivals to become themselves professionals, they need to enter into a well-developed public service culture. This implies two things. First, that the instincts, competencies, values and standards of public service be well developed and continually nourished. And, second, that these values be embodied in a critical mass of persons. For us, the notion that the public service of the future could be a set of principles rather than a group of persons and the systems that regulate them is implausible. Values cannot be disembodied. It would be unrealistic to imagine that one could have a lively culture of public service without a critical mass of persons who embody those values, who

give them life, in whom they become a concrete reality of action rather than an abstraction on a wall.

The concept of critical mass is important here. We do not think the values of public service are likely to endure in a vigorous spirit unless there is a sufficient proportion of public servants (certainly the majority) who have spent significant time acquiring the skills, knowledge, reflexes and standards of public service — who are, in short, professionals.

Increased mobility into and out of the public service has a valuable role to play in future, but is not the whole of that future nor an end in itself, as some visions — driven by an overreaction to the fact of downsizing, and a faulty chain of reasoning — have made it recently appear. From the point of view of public service values, mobility into the public service will be most valuable if it takes place within the setting of a vigorous public service culture sustained by a critical mass of professionals. From this point of view — the point of view of public service values — the concept of a professional public service may be a less rigid or time-bound concept than some have assumed; it does not include or require, for example, a guarantee of lifetime employment, but it is as important for the future as for the past. And nothing in the prospect of downsizing is inherently at odds with it.

Unity and Mobility

Movement into and out of the public service is only one dimension of mobility. The other is mobility within the public service itself, and the related question as to what the public service is, what its boundaries and unity are or will be.

It was pointed out to us that the majority of public servants pass their working careers within a single organization. We also observed that the public service embraces many distinct organizational cultures. It may then be asked whether the public service is one thing or many, and how important the principles of unity and mobility are for the sustenance of sound public service values.

There is no doubt in our minds that the public service is many things, as well as one institution; this diversity is both a necessity and a strength. The public service has many varied tasks to perform, and each one spawns its own distinct organizational form, its own organizational culture, and its own cluster of values related to the task at hand. This is as it should be.

There can also be little doubt that most public servants identify primarily with their own immediate organization. This is perhaps less true at higher levels, but, for most, identification with Environment, or Finance, or CIDA probably comes before identification with the public service as a whole. We do not expect this state of affairs to change.

However we do think that, over and above the values of individual public service organizations, there are overarching values (the ones we have been exploring in this report) that belong to all public servants and that, taken together, structure an overall culture of public service. A question for consideration, then, is whether systems or policies that support unity and mobility within the public service help to sustain the overarching values and culture.

Our observation of experience both in the private sector and in other public services suggests to us that there are important links between values, and organizational coherence or unity. In the private sector, major corporations, such as General Electric, have discovered that an emphasis on common values is essential to overall corporate performance and unity, even though each of the component business units have their own specific organizational cultures. In the public sector, the experience of the Australian public service is also instructive. Senior Australian officials have indicated to us that decentralizing policies, including those that have made each Australian department a separate

employer, have put at risk the unity and culture of the public service and that some vigorous efforts are now being made to reassert a unified culture of public service through such things as common public service values and common training and development experiences.

We think that public service values can be enhanced by critical mass, and by the sense that they are shared

and rooted in a common public service community. From the point of view of public service values, therefore, we suggest that the designers of any future employment regime should have in mind the need to preserve and promote a common public service community with shared public service values, making possible a reasonable ease of movement within and between the various public service organizations that are directly accountable to ministers. Policies or systems that would lead to excessive fragmentation, or to a series of employment ghettoes, would not, in our view, support strong public service values and a broad public service culture.

These same issues will arise in the design for any new program delivery agencies, enjoying a new independent existence separate from the policy function. It will be important to consider what kind of values should animate any new program agencies, how these values relate to broader public service values, and what kind of links should be established between such agencies and other parts of the public service.

In our own discussions we have been unable to identify any fundamental public service values which are not equally important for program delivery agencies. In fact, it strikes us as highly desirable, even critical, that the staff of any new agencies share fully in the core values of public service, and that two solitudes of policy development and program delivery not be encouraged to develop, with differing outlooks and values.

In this regard we have been struck by the analysis and recommendations of a recent review of the UK Executive Agencies carried out for the British government by Sylvie Trosa. In her report, she noted that the UK Next Steps experiment is encountering the same difficulty experienced by all countries pursuing public sector reform by the creation of autonomous program delivery agencies: the growing gap between the new agencies and their parent departments. She recommended this problem be addressed by encouraging "a common culture between departments and agencies" based on shared values and working experiences, including mobility between the two worlds. "The gap in cultures will not be resolved by new rules," she observed, "but only by a better common understanding between people which can be achieved through shared experiences such as mobility, networking and training."

These observations are strikingly similar to our own comments above, and may have relevance for the design of similar agencies in Canada. We think the designers of the employment regime for new program-delivery agencies should have in mind the objective of encouraging a common set of public service values shared by department and agency personnel alike. Like the Trosa report, we believe a common culture will be encouraged through shared experiences made possible by mobility, networks and common training experiences. This suggests, among other things, that any new employment regime should not erect employment walls or barriers around the new agencies but should instead encourage career movement back and forth between agency and department. In this regard, we think it would be instructive to examine the role played by the State Services Commission of New Zealand, especially in the appointment and dismissal of chief executives. By giving such authority to an independent public service body, New Zealand has arguably helped to mitigate the fragmentation and dilution of

public service culture and values that might otherwise accompany a decoupling of policy and operations together with a radical decentralization of functions and controls. That is not to say New Zealand has been immune from these problems. But the continuing role of the State Services Commission, at least in this one area, has probably helped to mitigate them.

A Non-Partisan Public Service and the Merit Principle

It may be that the attention given to new values has simply distracted attention from some of the old ones. The Study Team has reviewed research on values statements adopted by public service organizations in Canada. One thing that was pointed out to us is that the more recent statements on values give a less prominent place than similar documents may once have done to the non-partisan character of public service.

We have not attempted to determine why this may be so. It may be that the non-partisan character of public administration is simply taken so much for granted that it no longer seems to require comment or emphasis.

Whatever the case, we think that this relative lack of emphasis on the values of political neutrality is problematic, and contributes in some degree to the present climate of uncertainty about the future. Especially at a time when much of the discourse about public service implies, rightly or wrongly, a more porous public service in which employment is more short-term and contingent, a simultaneous failure to emphasize or reinforce the non-partisan character of public service can encourage assumptions or anxieties about a resurgence of partisan appointments in the public service.

It is timely therefore to reassert neutrality as one of the fundamental values of the Canadian public service. The non-partisan character of public administration was one of the most important achievements of public service reform early in the century, and laid the foundation for many of the highest achievements of Canadian life in the twentieth century, including the social programs that have, in a relatively short time, become integral to the Canadian identity. Prior to these initial public service reforms, appointments to the public service were made on the basis of political patronage and partisanship, a practice that limited the professional competence of the public service, sapped public confidence in its integrity, and vitiated it as an instrument of the public good. It was the establishment of a non-partisan public service that overcame these handicaps and made it possible to develop much of the infrastructure of modern Canadian life.

In our view, the non-partisan character of the public service is inextricably linked to other essential values such as loyalty, integrity, impartiality, fairness, equity, professionalism and merit. We think it is important, therefore, to reassert this principle as firmly as other public service values and to give close attention to the practices, institutions and conditions that enhance or undermine it. It is not for the Study Team to propose the specific institutional arrangements that will best operate to preserve it in future. Our role is to underline the importance of this value and to urge that any future employment regime in the public service be designed in a manner to safeguard and strengthen it. We do think it appropriate, however, to comment on the vital role that the Public Service Commission has traditionally played in Canada in ensuring the non-partisan character of appointments, especially initial appointments to the public service. We think that this is a function that should not be imperilled. It needs to be performed by an agency that can assure Parliament about the non-partisan character of appointments — especially initial appointments — and of the public service itself, and also provide assurance that patronage appointments do not threaten its integrity and

"In our view, the
inextricably
impartiality,
important, the
service values."

professionalism. This assurance will be needed for any new program-delivery agencies that may be created as much as for the traditional integrated ministerial departments. We believe an audit role for such a parliamentary agency would be less effective than an ultimate veto power over initial appointments.

Of course, it would do no good, in the long run, if political patronage were kept at bay while suspicions of unofficial bureaucratic patronage blossomed. The traditional appointment practices of the public service, those associated with the principle of "merit," have aimed at preventing the appearance or reality of internal favouritism just as much as external. The result has been to spawn a system of appointment in the public service that is far more elaborate, time-consuming and cumbersome than anything in the private sector.

The cumbersome nature of the appointment system designed to protect the principle of merit has been one of the chief sources of discontent and one of the primary motives for public service reform over the past decade. One of the few significant changes brought about by the PS 2000 legislation was the new "deployment" provisions designed to introduce some new flexibilities into the appointment process. One of the chief motivations for organizational experiments in the public service — from SOAs to the new program-delivery agencies — has been to escape from the "inflexibilities" of some core public service management systems, such as contracting, procurement and the appointment process.

We certainly sympathize with managers who seek simplification and flexibility in personnel matters. There is clearly some kind of trade-off between due processes which protect merit, equity, and neutrality on the one hand, and speed or organizational responsiveness and performance on the other. However it is perhaps appropriate for the Study Team to re-emphasize that there are important principles on both sides of this equation. We have heard from experts who observe that over the past two decades there has been a discernible shift in the public service appointment process to favour greater managerial discretion. We do not suggest this is a harmful trend in itself. But we do think that if it goes too far, without appropriate safeguards, it could undermine the institution it seeks to serve by creating the appearance, if not the reality, of bureaucratic patronage.

A public organization does not and cannot enjoy the "flexibilities" of private sector organizations. It will always have to meet higher standards of transparency and due process in order to allay any fears of favouritism, whether internal or external, in performing its duties under its position of trust and in its use of public funds. For this reason, continuing measures for the protection and monitoring of the principles of merit will be needed, if public confidence in public institutions is to be maintained. Protection for this merit principle could be made part of the accountability framework and performance agreement with chief executives or deputy ministers. The important point to emphasize here, however, is not so much specific potential arrangements as the continuing importance of neutrality and merit as values fundamental to maintaining confidence in the public service as a great Canadian institution serving the common good.

The Values of Loyalty

Our exploration of the public service employment regime, its impact on values and vice versa, has led us to discover a fresh the values of loyalty, and their importance to the public service. Loyalty to the public interest, as represented and interpreted by the democratically elected government and expressed in law and the Constitution, is among the most fundamental values of public service, and many other values (such as integrity, equity, fairness, impartiality and so on) are linked to it or draw their

strength from it. Integrity, for example, is an important public service value — perhaps the most important — but it is by no means unique or distinctive to the public service. The meaning of integrity in the public service is derived from, and finds its distinctive public service character in, its relationship to the public trust and the need to put the common good ahead of any private interest or advantage.

But loyalty is a two-way street. It would be implausible for the government, as employer, to expect this kind of loyalty to flourish if it were not capable of

displaying some form of comparable loyalty in reverse. This reverse loyalty of the institution to its employees can express itself through humane practices in the management and leadership of people in the public service, the kind that have sometimes (though not generally) been absent in the public service management of downsizing. In some cases, a simple display of respect for public servants on the part of politicians would go a very long way to reinforce the necessary sentiments of loyalty in the public service.

The loyalty of the institution can also be displayed in its interpretation of the employment contract. We observed above that the conventional notion of the old public service "deal" as a trade-off between certain values, on the one hand, and permanence, on the other, was technically flawed but not wrong in spirit. We are now in a position to see what this might mean. While a professional public service does not and cannot imply a guarantee of life-time employment, it should normally be built on long-term rather than short-term relationships. Hence public servants should not be displaced lightly or casually but every reasonable effort should, as a rule, be made to find alternative forms of employment within the public service. Public servants therefore should maintain their skills relevant to public service requirements.

The reality and necessity of downsizing are not inconsistent with the concept of a professional public service. In our view such a public service is required to furnish the critical mass of persons who embody and give life to public service values. The maintenance of a professional public service is not hostile to the infusion of new blood from other backgrounds into all levels of the public service. It is the condition of success, for only then will newcomers enter into a public service where values are embedded and embodied within a community of practice. Where such a community exists and thrives, change and mobility are not a threat or a dilution but a needed enrichment.

In our conversations with public servants and in our own discussions, we discovered that some of the current unease about values in the public service arises from the emergence of "new" values that have not been adequately reconciled with the old. Thus the new and the old rub shoulders awkwardly, and sometimes uncomfortably, awaiting an adequate synthesis or reconciliation.

In the preceding paragraph we have put the word "new" in quotation marks, because these values are not as new as they sometimes appear, but merely some old value in a new, contemporary dress. This creates two additional problems. Some public servants do not recognize the new value as one to which they are already committed, and hence are sceptical about it; others do recognize it, and are offended that its exponents fail to recognize the degree to which it is already acted upon. (Thus, in the regions, for example, many public servants on the front lines of service delivery think that Ottawa's recent discovery of "service" is a belated recognition of something to which they have been devoting themselves for years.)

As Jocelyne Bourgon noted in the *Third Annual Report on the Public Service of Canada*, "Questions... arise about whether existing values are in conflict with new ways of doing things."

We think it is important to explore these questions here and to shed some light upon them, because they are an important source of the current uncertainty. Acknowledging the uncertainty, and the reasons for it, can be an important step forward.

The New Public Management

Much of the discussion we have heard or taken part in assumes the form of a debate about the so-called "new public management" and its relevance or value for good government. This debate, whether it takes place between scholars or practitioners, is not always a very satisfactory one, because the participants usually start from quite different perspectives or vantage points.

Of course, to speak of the "new public management" presumes that there was an "old public management." For our purposes, we will refer to this older approach to public management by its traditional name of "public administration." And it may be helpful to begin by laying out the different perspectives that these two different lenses bring to bear on government.

The traditional public administration perspective on government views it, grosso modo, from the top down. It begins from the perspective of democratic and political processes, and is interested in how these work themselves out or find expression in the administrative arm of government. It pays particular attention therefore to decision-making processes, institutions, the senior public service and its interaction with ministers and Parliament, law and regulation, accountability, government organization, public policy, and so on. It is not surprising that in the universities, the academic field of public administration emerged from, and remains closely connected to, political science.

The "public management" perspective approaches government, grosso modo, from the opposite perspective, from the bottom up. Public management, or the "new" public management, focuses much more on the actual quality of life and work in public organizations themselves, without reference necessarily to the political environment. Public management looks at public organizations *qua* organizations, and seeks to understand or improve features of organizational life such as leadership, strategic management, organizational climate, service quality, innovation, the measurement of outputs, performance and "client satisfaction," and so on. In the academic world "public management" draws its inspiration rather more from specialists in management or even business administration than from political science.

The public administration perspective reproaches public management for paying too little attention to the whole democratic, parliamentary, political and public context, for treating public goods as if they were private, for ignoring the complexities and trade-offs that are characteristic of the public sphere, and for downplaying the importance of due process, vertical accountability and an ultimate reference to the public interest or the common good.

The public management perspective reproaches public administration for neglecting the real life of organizations, for paying excess attention to due process while ignoring real outputs, for giving short shrift to the real users of public services and the quality of their interactions with government, for having little or nothing to say about the concrete tasks required to transform public organizations, and so on.

Sometimes the debate between these two perspectives rages openly. Sometimes the tension or distinctions between them are merely implicit. For example, we looked at research carried out by Kenneth Kernaghan on the values statements adopted in recent years by many public organizations in Canada. His research compared the twenty most frequently cited new values with some of the more traditional values normally captured in service-wide documents, and identified some striking differences or discrepancies. First of all, the new organizational values statements contained a range of values that did not appear in the more traditional statements: values such as service, innovation, teamwork, quality and leadership. However some of the traditional values, such as neutrality and loyalty, did not even make it into the top twenty among the new organizational values. These two findings illustrate the degree and the rapidity with which a new range of values has entered the public service, and the way in which they may have displaced or affected the prominence of some older public service values.

These two perspectives can excite quite strong emotions among public servants. Some are wholly enthusiastic about the new values and new approaches to public management; others believe, equally strongly, that the new outlook represents an intrusion of private sector perspectives and values, and reflects a drift away from the specific values of the public realm. Most public servants probably find themselves somewhere in between, open to the new but not always certain where they fit with the old.

We do not think it is helpful to minimize or smooth over the tension between these two perspectives. In fact we think it may be a healthy starting point for renewal to recognize the tension for what it is, for two reasons already mentioned in our introduction. First, because it is more constructive to acknowledge confusion where it exists. Second, because it is in the very nature of values to conflict, and this conflict is something we must learn to understand and manage in a mature fashion. There are conflicts at times among the traditional values themselves, among the new values, and, quite naturally, between the new and the old. Learning to live with those tensions, and seeing them as dynamic rather than necessarily destructive, is part of learning to be a responsible public servant, and a full human being.

To suggest, then, that the new public management and the old lead in two different directions is not to be alarmist or negative, but to lay the groundwork for a necessary synthesis. The "public management" perspective, with its emphasis on the "user," "customer" or "client" as primary reference point, leads in an atomistic direction; the "public administration" perspective leads in a holistic direction. There is an undeniable tension between them, yet both are necessary. We can perhaps understand both the tension and the need by exploring one of the key issues of vocabulary for the contemporary public service: the distinction between customers (or clients) and citizens.

Customers vs. Citizens

In considering the important distinction between customers and citizens, the Study Team was able to take advantage of research and analysis prepared for another draft CCMD report. This analysis pointed out to us some

of the most important distinctions between the concept of "customer" and the concept of citizens. We were reminded, for example, that citizens are bearers of rights and duties in a framework of community, and that citizenship is not something isolated or purely individual. Citizenship derives from membership in a wider community of purpose, the democratic community to whose larger interests the public service is dedicated.

The concept of "customer" is quite different. The customer, as customer, does not share common purposes with a wider community, but seeks instead to maximize his or her own individual advantage. If a customer is unsatisfied with a transaction, he or she is free to abandon the relationship and is expected to do so. A citizen, by contrast, is expected instead to work in concert with others, through democratic means, to alter the unsatisfactory state of affairs.

From this we can see that the growing tendency to substitute the vocabulary of "customers" or "clients" for that of "citizens" is not an innocent one and could have long-term consequences, both for public service values and for the broader political culture. Citizenship aggregates; the concept of "customer" disaggregates. The satisfaction of individual customers may not necessarily add up to some overarching public good.

One way in which this problem is manifested is in the tension between "customer" preferences and political preferences, or between "customer" accountability and political accountability. Should service standards, for example, be customer-driven; or must they not be established by broader criteria? Obviously the balance between service standards and expenditure, for example, is one that only elected politicians can decide. And it is only one of the many trade-offs that have to be made in public life, and public service. Decisions about public services are shaped by the multiple objectives and purposes that emerge from democratic debate and decision-making. As the CCMD report observes, somebody's red tape might well be somebody else's due process or public purpose: bilingualism, gender equality, employment equity, regional development, environmental protection, and so on. Canadian values reflected in the Constitution, such as federalism, human rights, and Aboriginal and treaty rights, are fundamental for a public servant.

This discussion helps reacquaint us forcefully with two important public service values or principles, the principles of equity and balance. In every public service transaction or activity, the true public servant must be alive to issues of equity and fairness to a degree that is rarely required of private sector managers. Because citizens in a democracy are equal bearers of rights and duties, it is a principle of public service that they should be treated equitably by government, not randomly or with special favour. It is the essence of private sector transactions to "make a deal," but in the public service it rarely can be. The essence of public sector actions is usually reasonableness and fairness.

The principle of equity normally pushes public service in the direction of consistency, standardization, due process, and so on. Emphasis on equity, due process and consistency also has the important advantage of protecting against favouritism, patronage (internal or external) and corruption.

The principle of balance is also rooted in the realities of democratic life, and the play of democratic forces. The fact is that most public servants have not one but many

"customers," many of whom have very different and often contradictory purposes or interests. The interests of the users of social services and taxpayers, the unemployed and entrepreneurs, developers and preservationists, environmentalists and promoters, union officials and employers, offenders and victims may well be different, but all are citizens and all have democratic rights and duties that need be taken into account both in laws and policies, and in their administration. For this reason, the true role of public servants is not only to serve "customers" but also to balance the interests, and preserve the rights of "citizens." It is the sum and balance of these interests, democratically determined, that may add up to something that could be called the public interest, or the common good.

Equity, balance, complexity, citizenship, democracy, the public interest: these are some of the essential public service concepts and values our discussion has highlighted so far in this chapter. And we have noted that they are in tension with the values of the marketplace implied in the language of "customer" or "client." Unless we are fully aware of this tension, and its implications, public servants could be drawn unawares into a new set of assumptions about public service, a new set of norms, and a new universe of values that are at odds with some of the fundamental requirements of democratic government. The Study Team therefore urges public servants to be aware of these distinctions and to think carefully about the relationship between the new values and the old.

A tension is not necessarily a bad thing, however. A tension can be something creative: a dynamic tension and a necessary one. We think the tension between old values and new, between public administration and the "new public management" is a tension of this kind, with risks, but also with significant benefits. We will explore some of the risks in chapter 5. For the moment we want to dwell on the benefits, and on some of the new values that, properly understood, can enhance and reinvigorate the old.

Refreshing the Ideal of Service

The ideal of service is one of the deepest sources of public service motivation. In the heart of most public servants lies the conviction that service to the public, to the public good, or to the public interest is what makes their profession like no other. It is why they chose it, for the most part; and why they keep at it, with enthusiasm and conviction, despite difficulties and frustrations along the way. Service to the public and to the public interest is the vision of the public service, and it is a creative, essential and compelling vision. In our experience, the cynicism, scepticism or discouragement one sometimes encounters in the public service arises not from any wish to abandon the vision but rather from regret that we are falling short of it. It is but the other side of a disappointed but still hopeful idealism.

The problem is that, in everyday life, it is not always easy to keep this ideal of service to the fore, perhaps especially in daily transactions with citizens. The very complexity of government we discussed above, its many cross-cutting purposes and objectives, can lead to a preoccupation with process, with rules and procedures, at the expense of service. It can lead to a preoccupation with inputs rather than outputs. The fact that so much of the business of government — especially of the federal government — is of a regulatory nature, involving the enforcement of duties, also helps to obscure, in practice, the ideal of service.

The great contribution that the vocabulary of customers and clients imported from the private sector has made to public administration has been to refresh and reinvigorate the idea of service in the public sector. It has served to remind public servants that the people they serve are not some abstraction but real flesh and blood people with real needs and wants, citizens for whom the quality of their daily interactions with government can either enhance or diminish their sense of citizenship. It is most useful in helping individual public servants focus on

how best to serve individual Canadians within the broader context of the public interest.

It may be curious that the terms of "client" and "customer" imported from the private sector should help to reinvigorate the value of service in a sector of which it constitutes the essence, but nevertheless that is what has happened. Such is the prestige of private sector values in our time that a private sector vocabulary has been able to explain and inspire in a way that the traditional vocabulary of public administration has lost some of its power to do.

That is why, in our view, public servants everywhere have embraced this new language so eagerly, and why values such as "quality" and customer service have shot up to the top of lists of public service values, both here and in the United States. Not because public servants were jettisoning the old, but because the new concepts and language gave them a means to express, renew and update values they had always held. The private sector terms were a verbal device that helped public servants to rediscover their own values.

There is a risk in all of this, as we shall note below, but as long as public servants do not take the new language literally, but see it as a metaphor, the concepts of "customer" or "client" service help to strengthen public service in at least four ways: by encouraging public managers to find out, with greater precision, what the recipients of their services really need or want, and how they actually experience the interaction or transaction; by encouraging them to measure more accurately the nature of outputs and the degree to which the recipients value them; by encouraging them to see that they have "internal clients" too, either in their own organization or elsewhere in the public service, whom it is their role to serve and assist rather than to control; and, finally, by drawing attention to the many business processes which lie behind the delivery of services, and by encouraging managers to streamline and align them to yield a higher level of public service, both to immediate recipients and to the ultimate "customer," the people of Canada.

In all these ways the concepts of "customer" and "client," together with the broader range of concepts and techniques associated with the "new public management," have greatly helped to strengthen public service competence, and public service values. They have given new life to the meaning of service, and new practical ways to carry it out that promise higher quality, value, responsiveness and effectiveness to the citizens of Canada. These "new" values of quality and service are gains for the public service, and, properly understood, they are largely compatible with — indeed give new meaning to — more traditional values.

One of the chief things they teach us, as we shall see in the next section, is how to work better together, in pursuit of the genuine public interest.

The Values of Horizontality

Both the old values of professionalism, excellence and accountability and the new values which emphasize real outputs and value for "customers" lead to a re-examination of the obstacles that lie in the way of high quality public service: for citizen/customers at one end of the public service process, or for citizen voters and taxpayers, as mediated by Parliament and ministers, at the other end.

In both cases, one of the principal challenges is to overcome the vertical stovepipes that divide government somewhat artificially into separate domains either of service delivery or of policy, and to knit them up again in a holistic fashion that reflects the real life of real people, and the connectedness of the real world.

Both of these challenges of horizontality, in service delivery and in policy development, are the subject of separate study and report by Deputy Minister Task Forces. They do not require lengthy comment here. Our main purpose is to underline that both challenges are rooted in values — they emerge from the new values and reinforce the old — and that they will not be fully

or even satisfactorily met without a further evolution or strengthening of public service-wide values.

As far as service delivery is concerned, truly integrated delivery will require an altogether new order of integrative competence at the front line of service delivery, and an altogether new mindset behind it, one that is truly capable of visioning government from the perspective of the citizen, and reconceiving the way we do things to meet the needs of real people.

Ultimately a truly integrated and horizontal form of service delivery may also lead back, indirectly, to an integrated and horizontal approach to policy. For there is only so much that can be done at the front line if the policies themselves do not work together. From this point of view, the two challenges perhaps converge, and in any event, the values of horizontality are required in both cases.

It should be noted that some of the barriers as well as the incentives to horizontality proceed from two distinct but important dimensions of accountability. The individual accountability of ministers pushes toward clarity, disentanglement and unfettered, timely action. Ministers and their senior officials are appropriately held accountable for short-term action and results within their areas of individual responsibility. At the same time, however, ministers are also collectively responsible within a parliamentary system. This collective accountability pushes in the direction of coherent, coordinated government action to serve a public interest that cannot be neatly divided into the separate compartments of individual portfolios but presents itself instead as complex, multi-dimensional, interrelated and interdependent. Public servants have a necessary role to play in supporting both dimensions of accountability: the individual accountability of ministers and the collective accountability of the ministry. Good government requires an appropriate balance between these contrasting but equally important dimensions of democratic accountability, between short-term action and longer-term coherent results. Getting the balance right, in our time, will require an effort to diminish some of the more negative features of departmentalism, while ensuring that horizontality does not itself become a source of bureaucracy, complexity and delay.

The negative dimensions of departmentalism have two related sources — an internal, top-down perspective and a preoccupation with turf. Within departments, one may learn to be careful not to exceed one's formal responsibilities, to respect the responsibilities of others and to be very careful when dealing in another's boundaries. Especially at higher levels, discussions tend to be constrained and highly civil, often without the real collegiality that allows open debate and exchange.

The growing recognition that public service processes must break down this traditional parochialism and turf preoccupation has resulted in various interdepartmental mechanisms and constant review of the role of central agencies. But, within a climate of values where the protection of "turf" and of departmental authority is still a prominent part of public service culture, these may result in little more than compiling or collating departmental input, occasional trade-offs and ad hoc "integrated" packaging. Too often in the past, success in the policy process, for example, has been implicitly defined as getting a policy through the process with the fewest concessions possible.

True horizontality will require culture change — and a broad-based dialogue on the values that impede and those that would nurture a new approach. Horizontality will flourish in a public service that attaches high value to a "whole of government approach," an outlook that attaches adequate importance to the collective responsibility of ministers, oriented to the broad public interest.

A "whole of government approach" argues that policy development does not start with a department but with the public interest. It implies that defining policy

issues and priorities is, itself, a collaborative effort that requires more time and attention than it currently receives. It implies that each department must internalize government-wide objectives - Charter values, federal/provincial strategy, fiscal objectives, and priorities and directions of the government of the day. It implies that each department has the responsibility to integrate departmental and corporate objectives, and to work with other departments to integrate interdepartmental objectives. It also requires departments to rise above formal mandates and fit their lines of action together to develop broad policy solutions.

Taken to its fullest, horizontality will require public servants to change, in fundamental ways, how they think about and do policy. It will require them to work with other levels of government to define issues collaboratively and integrate objectives and, within the flexible framework of the Constitution and with respect for jurisdiction, to align federal actions with those of the provinces and territories to serve the public interest. And, it will require us to find more effective and realistic ways of engaging interested Canadians at the early stages and throughout.

A "whole of government approach" requires public servants to look outward to the public interest, to view formal mandates as means to achieve larger ends, and to keep the focus on these larger ends. And perhaps most of all, it requires a commitment to partnership and teamwork.

Words like "teamwork" and "partnership" have a long history in public service and are in danger of becoming irritating clichés. This is not because they are not of fundamental importance; it is rather because we have been more successful in increasing our use of these terms than we have in practising them. Partnership can be very threatening. It puts at risk many of the values of a culture of turf. In a partnership, each brings something specific — authorities, abilities, expertise, resources — and each loses some degree of control. In a partnership, control of information, control of resources and, most important, control of outcome are reduced. As control is shared, information and resources must also be shared. In a partnership, knowledge and human and financial resources are held by departments in public trust; they are not "owned" by departments.

In partnership, risk, credit and blame are also shared. Partnership requires that the search for individual credit be sublimated. It also requires the willingness to take the risks and accept the uncertainty implicit in giving up some degree of control. Partnership is not a shield from accountability — it requires that each partner accept accountability for its contribution and for the whole. Accountability in a true partnership is, in this sense, enhanced — but partnership cannot flourish where the negative accountability of individual blame and finger pointing prevails.

If a "whole of government approach" and "partnership" are important "horizontal" values for the future, then, we will need to come to a fuller understanding across the public service about what this means for how we do our work and for the value we currently attach to control, ownership, individual credit, individual blame and certainty.

The most senior public servants have a special role to play in helping ministers work collaboratively, making government-wide priorities and objectives part of the departmental teamwork, empowering their departments to develop policy options before policy outcomes are approved and to engage in real policy debate. Given resistance, perhaps the major challenge for the most senior public servants will be to lead by example.

Managing Up and Managing Down

Just as the "new" values of service, of customer focus, and an outside-in perspective on government help us to see more clearly the need for a "whole of government" approach, for a spirit of partnership, and for the horizontal values that break down traditional departmental stovepipes, other values and concepts

associated with the new public management should also help us to appreciate anew our obligations and responsibilities for the proper stewardship of the people entrusted to our care.

Once again, there is nothing fundamentally new in this. Decency has always been decency. Civility has always been civility. Each of us can recall public service leaders who were for us models of humane leadership. Nevertheless there is an inherent dynamic in responsible parliamentary government which can work against sound management unless it is balanced by a correspondingly strong conviction about the importance and value of people.

Ministers in our parliamentary system are responsible to Parliament, and their departments are daily engaged in helping them discharge those responsibilities. This upward focus on ministers and their needs or purposes is altogether fitting and praiseworthy: it is an essential element of our democratic system of government. But it has its side-effects. One of them is a preoccupation with managing up.

Many senior public servants have made their careers because of their skills in managing up. They have been valued and promoted because they were adept at providing superiors with what they needed, in a timely fashion, to serve ministers and the political process. These skills are highly to be valued in a democratic government. But if they are nourished in excess, to the exclusion of other important values, they can obscure the importance of "managing down."

This is where the perspective of the new public management and its associated values can be most helpful. We noted at the start of this chapter that traditional public administration views government from the top down, emphasizing the democratic process and all that serves it. The "new public management" perspective views government, instead, from the bottom up. The cost of this approach can be a undue neglect of the political context and democratic [illegible]utives of government. The gain can be a greater attention to the quality of organizational life and performance, including the quality of people management.

We do not wish to lose the skills and values of "managing up," of serving and being accountable to the political process. They are central to the mission of the public service. But even this role will not be fully accomplished unless we gain a new appreciation of, and competence in, the skills and values of managing down. In point of fact, we are already well advanced along this road. Much of the energy invested in public service renewal over the past decade has been devoted to this side of the public service. Public service managers have been learning to use the whole range of techniques and approaches from the manager's tool box, whatever their origin. Public servants have learned about the management of change, about the characteristics of well-performing organizations, about the techniques of continuous improvement and continuous learning, about the use of performance measurement tools, about understanding and measuring customer needs and satisfaction, and so on. Above all, they have learned about the importance of leadership and the management of people. They have learned that public organizations, like private ones, must not only strive for high organizational performance but must also aim to be good places in which to live and work, and that the first is ultimately dependent on the second.

The values of managing down have come, then, to take their place beside the values of managing up. At times they may even have seemed, in some people's eyes, to have displaced them. At other times, and to other people, they may seem little more than empty words, the public service slipping easily back, as through a natural reflex, into its natural mode of managing up.

The result is that, while much progress has been made, there is a persisting unease about the mix. From the perspective of public service values, the greatest need is to

set public servants' minds at ease, and to demonstrate, as we have been attempting to do in this chapter, that there is a potential and necessary synthesis between the two perspectives: that public servants need to retain or develop the skills and values of managing up, while they simultaneously nourish the values of managing down, or vice versa. In order to achieve this synthesis, the time has come to reassert the public context of what we do.

The Public Interest

Our exploration of new and old values in the public service — the "new" values of public management and the "old" values of what we have chosen to call public administration — has brought us to a renewed awareness of the importance of concepts such as the public interest or the public good, and their related values (such as equity and balance), for public service. The notion of the public interest is a touchstone of motivation for public servants. It is for the public service what justice and liberty are for the legal profession, or what healing and mercy are for the medical profession. As research by James L. Perry and others has suggested, the desire to serve the public interest is one of the normative foundations for public employment, and any approach to public service that treats it, or appears to treat it, as if it were the same as private enterprise risks undermining not only the structure of motivation for public service but, more important, its capacity to serve democratic government in an ethical and accountable manner.

We believe that the "new" values such as quality service and a customer orientation that have been given prominence by the new public management can contribute enormously to good government, because they help to refresh and reinvigorate something that is very old. As we observed, the ideal of service is one of the deepest and most powerful values motivating public servants. The usefulness of the new values and perspectives lies in their capacity to reawaken this ideal and to give it a practical orientation, including methods to overcome or mitigate the negative dimensions of public bureaucracies (and of private ones, too) such as stovepipes and turf. They help to make citizens and their interests not just an abstract ideal, but something real and concrete that can be served and enhanced in day-to-day transactions. They help sensitize senior public servants to the realities of service that are encountered by regional staff and others who serve individual Canadians every day. They help us to see government from the outside-in, and to see how its processes and policies could be aligned to serve more authentically the public good to which, as public servants, we are committed. Similarly the new culture of performance indicators and measurement can help to give a more positive and practical orientation to traditional public service values such as accountability, hitherto focused largely on process rather than results.

We believe, then, that a synthesis of old and new values is both possible and necessary, and that together they will help to create an even stronger culture of public service, not necessarily a new culture but one which has rediscovered itself and gained thereby new life and strength.

We would offer, however, three words of caution. The first is that, as we have already observed, it is of the nature of values to conflict. Every human action or decision requires a choice between values, and in each situation some value or values may predominate over others. This is the nature of life, and we should learn to be cautious about thinking that some value has been betrayed or rejected just because, in some concrete situation — especially in the complex world of government, where the balance of competing interests is a defining characteristic — it has been subordinated to some other value. We need to develop a new maturity in our perception and understanding of competing values so that we may see them as complementary rather than

contradictory. For example, the new public management with its emphasis on "customers" makes the user the primary reference, whereas public administration with its emphasis on political accountability gives primacy to ministers, to Parliament, and to the electorate. There is, as we noticed, a real tension between these perspectives, but properly understood and framed within the context of the public interest and of democratic values, the tension can be a helpful and creative one. We would note that some values are more important than others; the rule of law, for example, is primary for a public service and integrity must never be compromised. But neither is inconsistent with the new public management if the law and the objectives are well aligned.

A second caution has to do with excessive hope or confidence being invested in only one dimension of public service, or of public service values. Once again, it is a question of balance. To those for whom the new values of service and customer responsiveness have been particularly meaningful, it may sometimes have appeared that they were everything. We think the pursuit of higher quality customer service is a noble and worthy goal, to be pursued for its own sake, but we do not think it is everything. From the point of view of public service values, it is important to remember that government is much more than service to individual clients. It is also about public purpose and national goals, about the administration of law, about social ordering, about the reconciliation of competing purposes and interests, about peace, order and good government. It is this larger constellation of concepts and purposes, from which public service values in their totality must flow, that is captured in the concept of the public interest.

A final caution has to do with vocabulary. Much of the vocabulary of the new public management has been imported into the public service from elsewhere, and it has both its useful and its less useful overtones. We have already commented that the vocabulary of "customer" and "client" has helped to revitalize the understanding of service in the public sector. Because of the prestige of private sector concepts in our time, it has helped to give an emotional charge and a practical orientation to an instinct that was already deeply rooted in the public service, but which the traditional vocabulary of public administration was apparently unable to invoke. This is all to the good, and no one, least of all ourselves, would want to turn the clock back, or to give up the progress this new perspective has allowed us to make.

However, it is important to remember public servants serve "customers" or "clients" who are also "citizens," with all the dimensions of rights, duties and shared purposes that are bound up in the notion of democratic citizenship. If we were to mistake the image for the substance, or allow the metaphor of customers to supplant or obscure the reality of citizens, we should diminish the whole concept of democratic government, and the public service values that support it. From the point of view of these values, it is most important for the future that we learn to use and take advantage of private sector terms without being captured by them, or allowing them to supplant the key concepts or principles that underlie public service.

It is because democratic government serves ultimately the citizens of Canada, with all that citizenship implies, that the notion of the public interest can have any content at all, or that the public service can find, in its pursuit, a true vocation.

5. Ethical Challenges

In the course of our work, we have come face to face with what appear to us some important new ethical challenges arising from some of the emerging values and new circumstances of the public service.

Some New Ethical Challenges

In our conversations with public servants we were made aware of some of the new ethical challenges that public servants are encountering as a result of new conditions in public service organizations, new ways of working, and new public purposes.

We were made aware, for example, of some of the pressures some public servants are experiencing, both consciously and unconsciously, on the front lines of service delivery. Consider, for example, a hypothetical case of a public service officer whose role it is to provide advice and business intelligence to private business. Taking seriously the value of high quality service to the customer/citizen, the public servant throws herself eagerly into the task and, as the work proceeds, begins to identify more and more closely with the enterprise concerned. Along the way, some quite subtle things can occur. First of all, other firms in competition with the first may consider, rightly or wrongly, that they are being put at a disadvantage by public services paid for equally by their own tax dollars. Perhaps more seriously, a subtle transformation may begin to occur in the mind of the public servant herself. As she becomes more valuable to and more knowledgeable about the client firm, she may become a target for recruitment, and may even begin to consider offers of employment. At what point does her judgement begin to become clouded? At what point do the public service principles of equity and impartiality begin to be compromised? At what point does a conflict of interest begin to emerge?

Federal officials have indicated to us that situations like these are beginning to arise as public service organizations move from providing basic information to counselling and involvement in decision-making for individual clients. They have indicated to us the need for guidance about how service-oriented, market-driven public service organizations can treat all their clients equitably when they are each other's competitors. How does a service-oriented, market-driven public service factor in the public interest when dealing with its client base? How can the paramountcy of the public interest be maintained over private gain?

These are not issues for economic or industry-related public service organizations alone. Officers working at the front lines in social departments have also told us that they are being asked to exercise greater judgement and individual discretion in making program decisions and decisions on individual cases. Yet they do not always feel they have an adequate framework of values, ethics and accountability to make such decisions. They are feeling vulnerable and exposed.

Similarly in a period of decentralization and delegation of authorities, the door for abuses in staffing, in contracting and in partnerships may be opened unless proper safeguards are taken. In their absence, fertile ground could be created for accusations of bureaucratic patronage and favouritism, accusations which can only reduce the legitimacy and credibility of the public service as an instrument of public good. Recently in Ontario, for example, controversy arose when the Opposition in the legislature demanded the details of a partnership agreement between a provincial ministry and a business firm, which had used the Freedom of Information Act to keep the information secret. Other firms that had competed for involvement in the partnership alleged that the process of selection had been unfair and that conflict of interest had occurred.

These are among some of the new ethical dilemmas that are being created by new cultures and new approaches in the public service, and we are not at present well equipped to handle them. The greatest difficulties arise in that broad grey area that exists between behaviour that is clearly forbidden and behaviour that is clearly honest or

ethical. Within this grey area, there is a wide continuum ranging from abuses or conflicts that are real, through those that are potential, to those that are apparent. One of the reasons why codes of conduct and appropriate ethical rules are important is precisely to address the difficulties created by this grey area: to reassure the public; and to protect public office holders themselves.

We have reviewed the existing Conflict of Interest and Post-Employment Codes (for the core public service

and the wider public sector) and find they are basically sound. The nine principles of the public service code are printed in full in an annex to this report. They include such important ethical principles for public servants as these:

- employees shall perform their official duties and arrange their private affairs in such a manner that confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced;

- employees have an obligation to act in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law;

- employees shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with government where this would result in preferential treatment to any person; and

- if a conflict does arise between the private interests of an employee and the official duties and responsibilities of that employee, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

These and other principles included in the existing service-wide codes provide a sound framework for addressing some of the new ethical dilemmas mentioned above, but, in our view, they need to be supplemented by several new initiatives. One is the need for each department and agency to develop its own ethical guidelines, specifically tailored to meet the particular challenges and circumstances they encounter. The authority to adopt such supplementary guidelines already exists but is seldom used. It needs to be used much more actively in future to give employees guidance about how to act in many new and delicate situations and the confidence that in doing so they will have the support of their organizations. This need will become all the greater as the public service experiments with new forms of service delivery organizations and approaches.

Another need is a more developed capability on the part of central agencies, for example the Treasury Board, to guide and counsel both individual public servants and organizational leaders, as they attempt to navigate safely through some of the new ethical shoals.

A third need is for better training and information about the existing Conflict of Interest and Post-Employment Codes. The existing guidelines are sound, but they are not well known or well understood, as the Auditor General's research demonstrated. Public servants need a better understanding of the current framework, and of how to apply it in all the new situations that arise in a public service culture oriented toward enhanced "client" service, partnerships and flexibility.

In our view, these initiatives should be undertaken within the framework of a broader ethics regime, both for the public service as a whole and for individual public service organizations, as discussed below.

Rules and Values

One of the features of life that complicates ethical decision-making in the evolving public service is the changing balance between such things as values, rules and results. At times in the past, public administration has been overly preoccupied with rules and with administrative process, not paying sufficient attention to actual outcomes, and results that matter for citizens. One of the valuable results of public service reform and renewal has been a heightened awareness of the importance of concrete results and outcomes from public services, and the pursuit of new management approaches that can help to achieve them. With this in view, public organizations have been attempting to reduce the burden of rules and of bureaucratic process. In their place, public service organizations have sought to rely much more on discretion, judgement, flexibility, and local adaptability. To guide judgement, organizations have sought to replace an exclusively rules-based approach to public administration with one that relies more for guidance on a framework of values.

These new approaches have many benefits. They encourage innovation, initiative and imagination. They help to make organizations more flexible, efficient and responsive. They deepen motivation by giving people appropriate freedom of action, and responsibility for their decisions.

Empowerment carries with it a larger burden of responsibility than simple rule-following. Empowerment asks employees to care about what they do, how they are doing it, and, most important, the results they are achieving for Canadians. It is no longer enough to have followed some rule or complied with a procedure.

All of these gains are important. But it is also important not to lose sight of the important role that some rules will always play in public administration, as means to ensure democratic will and to preserve the legitimacy of government. For example, some rules reflect values in the written Constitution, others promote the collective responsibility of ministers. One of the themes of our report is the need for balance and synthesis, and this need for balance applies as much to the twin imperatives of empowerment and control as to other things.

From our conversations with public servants, it appears to us that there is still work to do to get this balance right, and the synthesis clear. We spoke to public servants who told us that in their daily work they are experiencing the tension between these orientations, between the emphasis on results and the emphasis on rules. They are pulled in one direction by the "entrepreneurial" outlook with its emphasis on innovation, risk-taking and results before process. They are pulled in another direction by the traditional public service culture with its emphasis on prudence and probity, on due process, on political accountability, and on the primacy of law and regulation. Some public servants told us that, under pressure to achieve results, they find themselves tempted daily to ignore or to get around some rule or other that may appear arbitrary, or that may be seen to inhibit quality service. If they were to succumb to these pressures on a grand scale, the door could be opened for public service behaviour that is not only unethical but even, possibly, illegal.

We do not think this tension is yet great enough to cause genuine concern. But we do think some continuing attention needs to be given to establishing a proper balance in public service values and language between these two important values. It is important that public servants internalize the values and policy purposes that most rules are intended to protect so that rules can enhance rather than undermine performance. It is important that rules be written to focus on their substantive purpose and not to be overly bureaucratic.

One way to establish the balance may be to ensure that the growing and creative emphasis on empowerment is enriched by and retains many of the important concepts that were associated with the traditional public service

concept of delegation. Delegation is specific and concrete. A delegation of authority is a specific act of conferral of a defined range of authority to act, with conditions attached to it. Delegation also implies accountability. Viewed from this angle, empowerment demands even more rigorous accountability: accountability for values and results, as well as simple compliance with rules or procedures. Because power or authority is delegated to someone by someone else, there is an implied obligation on the part of the recipient to render a faithful account of the use of that power to the authority by whom it was granted.

These are important concepts. They help to encourage respect for political authority and to remind public servants of the "public" context within which they do their work. They also help to nourish a reverence for Canadian values, the rule of law, due process, and the integrity and impartiality that are essential when the rights, duties and public purposes of Canadian citizens are in question.

As this suggests, another way to ensure the kind of creative synthesis between old and new that can provide a strong foundation for ethical behaviour in the public service is to reaffirm the primacy and authority of law.

Reaffirming the Importance of Law

One of the side-effects of a decade or so of otherwise desirable managerial reform has been a tendency to neglect the importance of law as a foundation for public administration. Public management's inclination to view public organizations from the ground up, or to regard them simply as organizations comparable to other organizations, has contributed to obscure the broad political and legal context in which public administration is carried on.

We think it is therefore timely, perhaps even urgent, to reaffirm the importance of this broad framework, including the primacy of law, especially the Constitution.

A simple fact about public service organizations is that they are public. This is a fact so simple and so obvious that it would scarcely seem worth stating were it not so easily overlooked, or so crucial for understanding what we do. A public organization is not a private one. That means it has different roles, different rules, and different requirements that cannot be overcome, as long as it remains part of the public service. For example, the Charter of Rights and Freedoms applies only to governments. The courts superintend the actions of governments, which can exercise only authority provided by law and must do so reasonably, within the division of powers and respect for individual and collective rights.

One of the defining features of public service organizations, especially in Canada, is that they are established under law and have as one of their chief roles the administration and upholding of the laws of Canada. In order to do this well, the public service and individual public servants should be animated by an unshakable conviction about the importance and primacy of law, and about the need to uphold it with integrity, impartiality and judgement. Because so many public servants are engaged, one way or another, in acts of what might be called discretionary justice, they must possess a due sense of the solemnity and exigencies of this role. Public servants carry out functions that bear upon the rights, duties and public purposes of Canadians. A role such as this, that touches upon the most fundamental attributes of citizenship in organized society, can only be carried out with legitimacy, fairness, and equity within a framework of law and respect for due process.

Process and procedure are not merely some bureaucratic whim adopted to frustrate the needs and wishes of ordinary people. They serve two essential purposes in public organizations. One is to ensure that the rights of citizens are respected fully, fairly and equitably. The second is to protect the reputation and legitimacy of the organization itself. We observed in chapter 3 that the publicness of public organizations requires of them a degree of transparency, accountability

and due process above and beyond that of other organizations. Because they are responsible for public funds, and because equitable respect for the rights of citizens is in question, public organizations must accept a range of controls, rules, procedure formalities and guarantees greater than that which is required for private organizations, in order to demonstrate that no element of favouritism or partiality entered into the judgement, but only the requirements of the public interest.

Of course, all of us have encountered situations where the rules and procedures were excessive or made little sense. Challenging unnecessary or harmful rules and procedures is essential to good government. Very often we find that processes, procedures or even rules are not necessary at all, and are simply barnacles on the ship of state: the gradual accretions of time and unexamined habits. One of the chief duties of responsible public servants is to challenge and eliminate such impediments to good administration where they can be found.

Applying rules also requires an appropriate act of judgement on the part of public servants. Some rules are more solemn than others. Some apply more readily to one circumstance than another. Making judgements about them is an essential part of any public servant's legitimate role. But judgements of this kind will be the more reliable if they are made within a culture where bureaucratic values are not depreciated and which affirms such things as the primacy of law, the Constitution, regulation and due process as essential pillars of public administration. Adapting Kant's Categorical Imperative, Donald P. Warwick has provided some good advice to public servants: "Seek exceptions to established procedures only when you would grant the same right to others in comparable circumstances." Applying this maxim wisely may be one of the keys to sound and ethical public administration in future. Doing so will be easier in a public service culture with deep convictions about the role of law, and all that flows from law, as a foundation of public administration, and of the good society.

To help achieve this necessary synthesis, we believe it may now be time for the public service as a whole, and for individual organizations within the public service, to develop for themselves a fully elaborated ethics regime.

An Ethics Regime

An ethics regime, as we define it, is not a single initiative but rather a comprehensive series of initiatives, mutually supporting and complementing one another. Although the Study Team did not review all possible elements in detail, we have set out the potential components of such a regime in Appendix 2 to this report. The appendix is reproduced from a research report prepared for this Study Team by Kenneth Kernaghan and published separately by CCMD. [Kenneth Kernaghan, *The Ethics Era in Canadian Public Administration* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996).]

An ethics regime would include initiatives or measures that should be adopted at a public service-wide level; it would also provide for comparable steps to be taken at the level of each public service organization, either to adapt service-wide approaches to local needs or to supplement them with additional measures needed to suit individual circumstances.

An ethics regime might include a public service code or statement of values. This is something which we wish to consider in our conclusion, after we have explored the vital importance of leadership in the public service.

One element of an ethics regime to which we wish to give particular importance is the establishment within public service organizations of suitable recourse mechanisms, counsellors, or ombudsmen for public servants who may feel that they or others are in potential conflicts of interest or other ethical difficulties, or who may feel that they are under pressure or have been asked to perform actions that are unethical or contrary to public service values and to the public interest. One refrain that

we have heard from public servants is that there is no point in asking them to uphold public service values or to maintain high ethical standards in public service, if we do not give them the tools to do so. One of the essential tools they will require is some accessible person to whom they can turn, in confidence, to seek advice and guidance, to express concern about instructions given, or to report a serious breach of public service ethics. Such a function must have sufficient seniority, independence and authority to carry out the duties effectively and to protect the identity and positions of those who have recourse to it. There must be means, consistent with public service values, for public servants to express concern about actions that are potentially illegal, unethical or inconsistent with public service values, and to have those concerns acted upon in a fair and impartial manner. From our own conversations with public servants, we know that unless some practical recourse mechanisms are created, many of them will consider all the talk about values and ethics in the public service as so much hot air.

We wish to underline that the time is right for the adoption of a comprehensive ethics regime in the public service precisely because we stand on the brink of significant experiments with new organizational forms, and especially the creation of new agencies for the delivery of programs and services. We know from the experience of Britain and New Zealand, for example, that problems can be avoided if sufficient attention is given to the issues of values and ethics before substantial reforms have been carried out. In the UK, the Nolan Committee on *Standards in Public Life* has noted that the British organizational reforms of the 1980s, including the establishment of Executive Agencies, were undertaken with an eye primarily on issues of efficiency and effectiveness, without much attention to questions of standards of conduct. However the reforms have greatly increased the need to safeguard ethical behaviours. Decentralization and contracting out have varied the format for organizations giving public service, the Committee observes. "There is greater interchange between sectors. There are more short-term contracts... It cannot be assumed that everyone in the public service will assimilate a public service culture unless they are told what is expected of them and the message is systematically enforced."

We think the Nolan Committee's warning is timely, and should be heeded before or in parallel with significant organizational reform in the Canadian public service. It also points to other needs and to the importance, in particular, of communication, leadership and training. We return to both of these themes in the next two chapters.

Throughout our discussions among ourselves and with other public servants, the theme of leadership emerged with great force. There are at least two reasons that occur to us as to why leadership proved to be so important. The first is that, in considering the merits of codifying or formalizing public service values, we were led to consider the relative importance of rules and role models. The second is that, in our conversations especially with middle-level and lower-level public servants, we were made aware of a significant fault line in the public service that needs to be addressed, and that can only be addressed through leadership, especially, though not exclusively, at senior levels.

It might be noted in passing that we emphasize the term leadership in this chapter because we are here concerned primarily with values related to people. It has been said that an individual manages things, but leads people. From the point of view of "people values," therefore, the calibre and quality of leadership in the public service becomes a matter of primary importance.

A Fault Line in the Public Service

As we noted in chapter 2, our dialogue with public servants revealed to us a certain divide between levels in the public service, perhaps especially where public service values are concerned. Many at the middle and lower levels of the public service to whom we spoke or from whom we heard do not feel well connected to the senior levels, and they are not sure whether they necessarily share the same values as those at higher levels.

These feelings appear to have a variety of sources. One source, as we mentioned, is the perception that senior managers do not "walk the talk," that they say one thing, but do another. This perception may have been formed most recently in the experience of downsizing but reflects a more general judgement about people management and leadership in the departments. Senior managers are frequently perceived as self-serving, overly concerned about personal survival and turf protection, and not sufficiently motivated by concerns for values and ethics, client needs, for the public interest, or for employee welfare.

Another source of this fault line appears to be the confusion about accountability, and the tension between customer accountability and political accountability. Those closest to the front lines of accountability feel their primary accountability to citizen/customers while those farther up may feel primary accountability to citizen voters and taxpayers, as mediated by the political process.

Those close to the front lines of service delivery also perceive that evolving policy and program approaches are delegating greater discretion and judgement to them, but without an adequate values framework to guide them, and without confidence that, in the crunch, they will receive support and backing from superiors.

Many public servants do not feel that they are adequately involved in or connected to the decision-making processes in their organizations, or that they have an opportunity to input to ongoing policy development. As a result, they feel more like tools than collaborators. They do not experience an atmosphere of trust or of open dialogue in their organizations. At the same time that some people are greatly overworked, others feel that they are underutilized in the key processes of their organizations.

One thing that surprised us was to discover that these feelings are not confined to the lowest levels of the public service. Sometimes the fault line can occur at the highest levels. Even ADMs and DGs, whom others perceive as the departmental leaders, also sometimes express the conviction that they have no influence over the course of events, or do not have a full opportunity to contribute.

We do not want to exaggerate the significance of these impressions. They are based on no scientific data, but merely on our conversations and exchanges with public

servants over the past year. They are enough, however, to suggest to us that, from the point of view of public service values, there is an important leadership challenge for the public service, a challenge that can be expressed in two contrasting ways. On the one hand, we do not think that the climate for a renewal of public service values will be promising as long as this divide persists. And, on the other hand, the existence of the fault line itself indicates a values problem or challenge for the public service: an insufficient valuing of people in the public service, and a need for greater value to be attached to leadership and people management.

Leadership in the Public Service

It needs to be observed immediately however that leadership in the public service is an extremely difficult and challenging role. It is especially difficult in a time of downsizing and cut-backs, when leaders must so often be the bearers of unwelcome tidings. But the difficulty is much greater and more permanent than this. It is caused by two complexities: the complexity of issues and the complexity of roles. The complexity of issues results from the multiple, competing interests and customer needs we referred to earlier in our report. The complexity of roles derives from the multiple relationships and accountabilities a senior public servant must sustain. The first role of a deputy minister, for example, is to support and sustain the minister under the law. Yet at the same time, the deputy is expected to manage the department, oversee a growing family of related organizations in the minister's portfolio, maintain links with the central agencies, collaborate horizontally with other deputies, maintain ongoing relations and consultations with departmental "stakeholders," all the while coping with daily "crises" and emergencies. In these circumstances it should not be surprising if the urgent often drives out the important, and the concern for employee involvement and participation is sacrificed on the altar of getting the job done.

This being the case, it may be time for some clear talk about the constraints on public service leadership, and the limits to which leadership styles at the most senior levels of the public service can actually evolve. In particular, we would perhaps do well to acknowledge frankly that, because of the structure of political authority and accountability, there will always be a substantive element of top-down leadership in the public service. Being candid about this may be more healthy, in the end, than persisting in a vague twilight in which unavoidable management practices, including a reasonable dose of top-down direction, are seen by employees as somehow illegitimate or problematic because occasionally at odds with more participative and consultative processes.

Even if these top-down imperatives of public service leadership were more fully acknowledged, as perhaps they should be, the importance and the challenge of public service leadership would remain, however. Indeed, it would be revealed as more crucial than ever. One way to express this challenge is the way we did earlier in this report: as a balance between managing up and managing down. In both these roles — in serving the democratic process and in assuming responsibility for people and outcomes — public service leaders, at all levels, have both a duty and an opportunity to embody public service values. The duty and the opportunity do not occur only at the top. The privilege and the obligations of public service leadership are to be found throughout the public service, regardless of levels. One of the errors into which we too easily fall is to assume that leadership must come only from the top, and to wait for that leadership to manifest itself, rather than anticipate it, and meet it half way. For example, top leaders have an obligation to communicate, but others in the organization have an equal obligation to inform themselves. Leaders at other levels cannot simply wait for others more senior to act, or think that criticizing superiors is a sufficient substitute for leadership of their own. Wherever we find ourselves in the public service, and at whatever levels, we enjoy the deep privileges of public service — the opportunity to serve and help our

country — and the obligations of leadership and initiative that go with them. We do not have to, and should not, wait for signals from others before undertaking the great tasks of public service leadership: exercising imagination, creativity and vigilance for the public good, and caring for the people entrusted to our charge. If the opportunities and responsibilities of leadership were better understood at all levels in the public service, the fault line we spoke of earlier would no doubt be greatly diminished.

But if the duties and opportunities of public service leadership present themselves at all levels, it remains true that they are greatest at the most senior levels, and the failure to meet them has there its most fateful consequences, effects that are felt, like ripples on a lake, to the outmost edges of the public service.

Speaking Truth to Power

In supporting the democratic process, public servants have a dual role to play. One side of this role is to carry out faithfully the program and policies of the government of the day. The other is to provide ministers with a full range of analysis and advice that will help them to take the best possible decisions for the public good. As we point out below, this dual role is played not just at the top of departments but at all levels in the public service, wherever there are employees and supervisors.

This dual role may sometimes involve telling ministers, in confidence, things they do not necessarily wish to hear. Such a duty may arise for either of two reasons. One is that in the normal course of events, it is the role of the public servant to inform ministers, as fully and accurately as possible, about the consequences of certain policy options, including, where necessary, warning about the negative or harmful consequences of actions or initiatives ministers propose to take. The other circumstance in which this duty may arise is both very rare and far more grave. If a minister proposes to take an action that would potentially be unethical, illegal, or unconstitutional, a senior public servant has a duty to advise against such action, and should all efforts fail, to take the matter to higher authority, such as consultation with the Clerk of the Privy Council.

This role of public servants, which falls to deputy ministers, is one that a former deputy, Al Johnson, has called the "public trust" role, and it is one that is not sufficiently understood or, in recent years, appreciated. Yet it is one that is vital for good government in a parliamentary system and an essential platform for the values, ethics and morale of a professional public service. It is essential that the role and reality of this public trust function be perceived and appreciated at all levels of the democratic chain of accountability, both above and below.

Below, it is important that public servants at all levels have the confidence that ministers are receiving information and advice that makes them fully informed about the potential range of actions, and about the consequences of each. One of the growing challenges for public servants is to balance upward accountability to the political process with downward or outward "accountability" to citizens, "customers" and stakeholders. It is clear that in striking the balance between the two, political accountability must be paramount. Any other conclusion would undermine the principles of democratic government. But public servants will be able to uphold this paramountcy with heightened conviction, if they are confident that ministers are fully informed about options, needs, and consequences prior to any decisions on directions or initiatives. For this reason, one of the important tasks of leadership for senior public servants is to communicate downward, through words, symbols and gestures how they are managing their upward accountabilities, how advice and options are presented to ministers in a full, responsible and balanced manner.

If the need is great below, so also is the need above. It is equally important for the political level to make clear its understanding of the principles of responsible government, and the role that it expects the public service to play within this framework. Over the past decade

or so, the public service may occasionally have gained the impression that some ministers preferred a more instrumental view of parliamentary government in which it was the role of public servants merely to execute rather than to advise, to encourage rather than to warn, to carry out rather than to present balanced perspectives, to be loyal in a narrow sense rather than the broader one of loyalty to the public interest. As we noted earlier, some voices have even called for the end of a professional public service and the establishment of a "spoils" system in which the senior public service would change with every incoming government.

The kind of political signal now required may perhaps be illustrated by an anecdote, apparently a true one. Once a deputy minister grew discouraged about his relationship with a new minister. Every time the minister presented him with a new idea or proposal, the deputy would point out all the pitfalls and potential problems of the proposed course of action. The minister listened very patiently to the advice, but frequently determined to carry on with the proposed action regardless, and asked the deputy to carry it out. After this had been going on for some time, the deputy grew downcast. This isn't working out, he told himself. The minister and I are not on the same wavelength. I am too critical of the minister's ideas, and I'm just becoming a source of frustration, a roadblock to the minister.

Growing despondent, the deputy began seriously to think about resignation. However one day he ran into an acquaintance who had recently spoken with the minister about his experience in government. The minister's version was very different. Let me tell you about my excellent deputy, the minister had said. Every time I have an idea or a proposal, I can count on him and the department to give a thorough review and point out all the possible problems that could arise if I decide to go ahead. They give me everything I need to think clearly about the way ahead. But then, when I have made my decision, they carry it out like professionals, as if it were their own. As a minister I couldn't be more fortunate.

Relieved and reassured, the deputy put aside all thought of resignation and rededicated himself to his role, with confidence and enthusiasm.

For us this story is emblematic of the kind of relationship and mutual confidence that should occur between ministers and professional public servants in a system of responsible, parliamentary government, but also the renewed confidence and vigour that can occur when the fundamental principles that underlie these relationships are recognized and reaffirmed. For that reason, as we explain further in the next chapter, we believe the time may have come for an appropriate public statement about these relationships that can serve as a solid foundation and source of nourishment for public service values.

But these same principles and relationships should not obtain only at the top: they apply equally at all levels in a professional public service. Speaking truth to power — as long as it is accompanied by a duty of faithful execution once decisions have been taken — is not something

important for deputies and ministers alone. It is just as relevant or precious between employees and supervisors, at the level of middle managers, directors, directors general, and ADMs. Public servants owe their supervisors not just their loyalty but their best professional judgement. Where this is discouraged or inhibited, the professionalism and the values of the public service suffer. So does good government.

Some people have suggested to us that over the past two decades the climate of support for honest discussion and dialogue within the public service itself has deteriorated, and that public servants are not as ready as once they may have been to put forth honest views or engage in critical debate for fear of being seen

to be "offside" or untrustworthy. If there were any truth in this assessment, it should be a matter of worry for the public service whose contribution to good government depends on the wealth and vigour of its intellectual and moral capital, as much as on its powers of execution. There has been much talk about the importance and potential of organizational learning. But as another CCMD report has pointed out, the essence of organizational learning is the pursuit and cultivation of truth in organizations. Where this value is not cultivated, organizations fall into a myriad of difficulties and eventually falter. In public organizations the importance of honest dialogue and exchange leading to clarification and insight is all the greater because so much more is at stake.

Whether or not there has been any decline in the welcome afforded to vigorous debate within the public service, we think the time may be appropriate to reaffirm that speaking truth to power is a public service value to be cultivated not just at the top of the public service, but throughout. Creating and nourishing a climate that encourages dialogue and the constructive expression of honest views is one of the many important dimensions of the leadership of people in the public service today.

The Leadership of People

If we care about the role and condition of values in the public service, the quality of people leadership should be a matter of central concern for a host of sound reasons. For one thing, it is through leadership, above all, that values are transmitted, nourished and reinforced, as we will observe again below. For another thing, the quality of people leadership in the public service is an important touchstone for the general ethical tone or health of the institution more generally. It seems to us improbable that a public service in which the concern for people were low would be a public service with a lively sense of responsibility for other things, or a broader sense of obligation.

There are many reasons why the quality of people leadership in the public service might have been under pressure in recent years. The stresses on public organizations are the same as those experienced by organizations in other sectors, but with an added overlay of complexity. Declining resources mean that increasing numbers of people, especially at senior levels, carry heavy and increasing workloads. Urgency and time pressures increase the stress. The urgent drives out the important, and the care for and leadership of people falls low on the list of priorities, just when it should be at the top.

The truth is that the very pressures on the senior levels which threaten to leave them overworked are a signal about the importance of collegial leadership, about the need to involve employees in a new collaborative style of work, in which leadership is shared at all levels throughout the organization. Leadership that engages employees and other leaders, throughout the organization, has its own special requirements and expertise. For this reason, there should be a continuing emphasis on people management and leadership training at all levels of the public service, but especially at the executive and senior management levels. It will be especially important to help senior managers to understand how these skills can and should be exercised in a public service environment, with its strong elements of vertical accountability and direction, and how they can be integrated into and accommodate the pressures of an increasingly hectic and demanding worklife. Leadership skills can no longer be learned or conceived on their own but must be set instead in the framework of organizational tasks for senior leaders, with a demonstration of how such skills can contribute to their accomplishment.

Obviously one of the important tasks of public service leadership is communication, conveying clearly to the members of an organization what its aims and agenda are to be. But communication is a two-edged sword. It can lay bare, if only by omission, what the true priorities and values are. It is therefore essential that the values of the organization be sound and authentically rooted in the

organization, if successful leadership and communication are to occur.

In our view, the fundamental conviction about people that should prevail in the public service is that people are not to be treated as instrumentalities, as tools or as means to an end, but as something to be valued in and for themselves. If we believe this, then the challenge will be not solely one of communication but of ensuring that this value is reflected in actions, policies, procedures, structures and in all the details of organizational life. In chapter 3 we suggested that it was time to review all of the many systems, policies and processes of the public service to ensure that they are aligned to support a sound public service culture and values. Obviously one of the key values that aligned systems and policies should convey is the conviction that people are important in and for themselves. And one of the chief means for anchoring this value in the public service and in its systems will be adequate measures of accountability.

Accountability for Leadership and Values

One of the chief benefits of new management techniques and values that have been introduced to the public service in the last decade or so has been the emphasis on measurement and performance indicators. We think this is a real step forward for public management and offers promise of greater clarity, more realism and concreteness, better reporting and accountability. Measurement has its pitfalls and dangers, however, as well as its benefits.

The first, well-known danger is that you get what you measure. If measurements are attached to some facets of public service work then those are the things that will get attention, often at the expense of other, equally or more important dimensions of work. If a standard is set that phones must be answered after three rings, then they probably will be, but possibly at the expense of taking the necessary time, and being genuinely helpful to individual callers.

The second danger, which is a corollary of the first, and the one that concerns us most here, is that things that are difficult to measure may be neglected, while things that are easier to measure will enjoy exaggerated importance. Values, leadership and good people management are among those things that are not yet sufficiently valued, on the excuse that they are difficult to measure. Nevertheless it will be vital for the future that accountability regimes be appropriately balanced and pay as much attention to leadership and values as to other elements of management. It will be necessary, therefore, to develop appropriate measures of leadership skills. Fortunately some of those are already available. 360 degree feedback instruments, upward feedback, and

organizational climate surveys are among the methodologies that should now be used routinely at the highest levels to ensure that adequate measures of leadership and people skills are included in future accountability regimes for the top level of the public service.

These measures and accountability systems will have little impact, however, unless they are seen to have an effect on decisions about appointments, promotions and reward. As we noted in chapter 3, there is a perception that some senior managers have not been held accountable for their leadership of people, and have even been rewarded for practices that were inconsistent with deeper public service values, as they are presented in this report. If these perceptions held any truth, they would be profoundly destructive of public service values.

Values, after all, are conveyed and supported most effectively not by words but by deeds. All the fine words in the world about the value of people have no weight beside

gestures or actions that suggest the opposite. The living example of a human being is of far greater weight, in the end, than any declaration to which it gives the lie.

Encountering the Good

At the beginning of this chapter we observed that the theme of leadership had emerged with great force in our work, partly because it had suggested to us the possible existence of a growing fault line between the senior public service and other levels, and partly because, in considering the merits of codifying or formalizing public service values, we had been led to consider the relative importance of rules and role models. It is this second theme we wish to underline here at the conclusion of this chapter and before proceeding to some of the recommendations in our conclusion.

There is a great temptation to think that rules, codes or regulations are the appropriate response to any problem or need. In many cases such a response may be quite wrong, or woefully inadequate. We think such a response would be especially inadequate in the case of public service values and ethics.

To understand why this is so, it may be helpful to reflect on how we come to internalize values, and make them a true well-spring of conduct, in the first place, Whether as children or as adult professionals we do not absorb or learn to have values primarily through rules: we do so through people, through rewards for obedience and discipline for disobedience, and through example. The rules come afterward. They codify and summarize what we already know or believe. They serve as a handy checklist. But they do not motivate in and of themselves, or they do so only at second hand, because we are already internally disposed to respect them.

We learn to hold and to live values because we see others do so: either exemplary role models such as parents, teachers, or outstanding colleagues; or simply the routine goodness exemplified by many people in our various communities. We learn about the good not from abstractions but from encountering it in real life, embodied in real persons. We are inspired to live in certain ways and to hold certain values by exceptional role models, and we are sustained in doing so by a critical mass of other persons who think and act in the same way. When the models falter or when the critical mass withers, no amount of rules or regulation will hold back the tide. We see this in countries where endless decrees and regulations are broadly ignored because they are not rooted in a public culture and reflect no public consensus about the good. We see it in reverse in other communities where formal rules and standards have been dismantled, yet people continue to observe them in their daily lives because they believe them essential to a good society.

Reflecting on how we come to govern our own conduct helps us to situate the relative importance of leadership and role models in relation to codes and principles. We think the latter have their place. But we do not think they provide an answer by themselves. Of far greater importance in the sum of things is the quality of leadership in the public service and the calibre of role models we are able to offer. This is true at all levels of the public service but it is especially true at the most senior levels.

In deputy ministers and others at that level, public servants need to be able to see examples of who they themselves might aspire to be: not in the sense that all aspire to reach the same level. Many do not. But wherever and at whatever level we find ourselves we should be able to translate into our own lives and professional conduct the values and principles we see exemplified at the top levels.

If deputy heads and ADMs attach high value to the people of their organization, treating them with dignity and civility, sharing with them all appropriate information

and involving them actively in the life of the organization, then others, at other levels, are likely to do the same. If senior officials embody the public service values of loyalty, neutrality, devotion to the democratic process and to the public interest, the chances are others will do the same. If the top public servants display a commitment to horizontality and partnership, a neglect of turf and of turf protection, then this conduct will radiate naturally through their organizations. If top public servants exemplify a balanced life, respecting both work and family, then these values will be widely imitated. If the leaders of organizations show that they are prepared to be publicly answerable for the actions of their employees and do not seek to shift responsibility or to point fingers at subordinates, then public servants will learn, by example, how to conduct themselves responsibly and with dignity.

Of course all of this can be said equally well in reverse. And in this way we can understand more clearly the great harm that is done to public service values by those who have not learned to "walk the talk." It is not just that such behaviour creates disappointment and cynicism, a loss of faith or conviction about the values or principles expressed in the "talk." It is much worse. It is the lesson that callousness, bullying or shortcuts pay, that favouritism is rewarded, that turf protection succeeds, or that self-interest is a higher value than the public interest.

For all these reasons, we believe that nothing is more important for the future of public service values than the quality of leadership at the top levels of the public service. We believe that other initiatives are unlikely to have much sustained impact unless the leadership offered at these levels embodies, expresses and sustains the most important public service values. We also believe, of course, that if senior leadership contradicts or belies espoused values, such values will wither or be sustained only with the greatest difficulty.

For us this means at least three things. Public service leaders at all levels, but especially at senior levels, should be selected not just for effectiveness but also for the degree to which they exemplify and can symbolize the highest public service values. Second, in the process of evaluation, reward, and promotion, an assessment of the degree to which a leader exhibits public service values and models them for others should have an important role to play, and should carry weight. Third, in all the activities that influence or shape the culture and conversation of the higher public service — whether training and development programs, DM retreats, ADM updates, executive networks, Treasury Board communications, departmental retreats — the theme of public service values should occupy an important place, and should be continually reinforced.

The public servants we listened to thirst for leadership and for symbolic gestures that speak to and embody strong, well-rooted public service values. The cynicism or scepticism we encountered was usually but a thin veneer, a mask for a disappointed idealism that longs for a vision to which it can give its pent-up, heartfelt response.

7. Conclusion: Principles of Public Service

As we stated in the Introduction to this report, the Study Team did not set out to draft a list or a declaration of public service values. We wished instead to explore some of the most important problems or issues for public service values at this time, as they emerged from our own discussions and from our conversations with other public servants.

That is what we have done. The most important current issues we encountered turned out to be: the evolving practice of accountability in a parliamentary democracy; the relationship between employment and values; the dynamic tension and ongoing reconciliation between old values and new ones; the new ethical dilemmas associated with a service culture and empowerment; and the challenge of leadership and people management in a time of change. We have explored each of these themes in turn, teasing out as best we could the questions and problems associated with each, or common to more than one.

As we proceeded, however, we found that certain values emerged spontaneously from our reflections. They are the values that come naturally to mind as one thinks about public service, the values without which it is not possible to speak of public service at all. It may now be possible to review some of these values, and to cluster them in four "families."

Core Values for the Public Service

As we explored the problems outlined in this report, the public service values that emerged seemed to us to take their place within four categories. We call them democratic values, professional values, ethical values, and people values. Together these four clusters appear to us to constitute a set of core values for the public service. These families of values are not fully distinct, but largely overlap or repeat each other. In this sense, the four clusters are not so much distinct categories but rather lenses or perspectives, through which or from which one can observe and describe the universe of public service values.

Democratic Values

The first lens through which we can view public service values is the most important of all and the one that provides the foundation for all the rest. It is the lens of what we call the democratic values. We rediscovered that the most important defining factor for the role and

values of the public service of Canada is its democratic mission and public trust: helping ministers, under law and the Constitution, to serve the common good. Public service values largely derive from and are shaped by the role of the public service, as a Canadian institution, in supporting Canada's unique brand of parliamentary democracy. Our core values are shaped by an understanding that authority in a parliamentary democracy rests with elected officeholders who are accountable to Parliament.

The concept of accountability is fundamental to the parliamentary form of democratic government. Accountability is the partner of authority; it distinguishes legitimate authority from raw power, as it requires all those in authority to render an account of how they exercise their authority, of how well they are doing and of what they are doing to correct problems and make things better. Both ministers and officials must accept the personal consequences when some problem has occurred because they acted inappropriately or failed to act appropriately. The system depends on mutual understanding of the authorities and accountabilities of each. Ministers are accountable to Parliament, public

servants are directly or indirectly accountable to ministers. This relationship between elected officials and public servants is the foundation of public service values. It defines our responsibilities to provide to ministers the best possible information and frank and comprehensive advice and, then, to carry out faithfully and professionally their decisions.

To be effective, public servants must be as loyal in implementation as they are fearless in their advice. Loyalty to the public interest, as represented and interpreted by the democratically elected government and expressed in law and the Constitution, is one of the most fundamental values of public service, and many other values (such as integrity, equity, fairness, impartiality and so on) are linked to it or draw their strength from it. Public servants hold a public trust; they are trustees for the interests of the citizens of Canada, as represented by the democratically elected government and expressed in law and the Constitution. What public servants do and say matters to the lives of Canadians and the future of Canada. It is, therefore, crucial that public servants understand the Canadian system of government, the nature of responsible government, of relations in a federal state, and of the role of the state, and its limits, in a liberal democracy. What most distinguishes the Canadian public service from other organizations is that all our actions are shaped by the requirements of Canada's democracy. Canadian public servants must, in all their actions, respect ministerial responsibility, human rights and freedoms, the principles of federalism, and the rule of law.

The public service should be animated by an unshakable conviction about the importance and the primacy of law, and especially the law of the Constitution, and about the need to uphold it with integrity, impartiality and judgement. Functions that bear upon the rights, duties and public purposes of Canadian citizens can only be carried out with legitimacy and equity within a framework of law and due process. Among the important public service values to be preserved and reinforced, therefore, is a heightened awareness that both ministers and public officials act within a web of law and procedures which serve to secure the authority of ministers, and to preserve the integrity, reputation and legitimacy of the public service as an important national institution in support of democratic government.

This is how Canadian public servants serve the public interest, and it is precisely service in the public interest that motivates and ties together the diverse elements of this institution. The notion of the public interest is a touchstone of motivation for public servants. It is for the public service what justice and liberty are for the legal profession, or what healing and mercy are for the medical profession. The desire to serve the public interest is one of the "normative foundations" for public employment, and any approach to public service that treats it as if it were the same as private enterprise risks undermining not only the structure of motivation for public service but, more important, its capacity to serve democratic government in an ethical and accountable manner. The pursuit of the public interest over personal interest is both the reward and the price of public service.

Since Canada enjoys a parliamentary form of democracy, the principles of responsible government form the soil from which public service values grow. Accountability to ministers — and through them to the citizens of Canada — the rule of law, and loyalty to the public interest are among the key democratic values that underpin public service. As pressures increase, as constant change confuses, and as public servants come under greater public scrutiny, it becomes even more important to revitalize these core democratic values as the foundation of all other public service values.

Professional Values

Closely related to these fundamental democratic values are what might be called the "professional values" of the public service. The family of professional values includes such things as excellence, professional competence, continuous improvement, merit,

effectiveness, economy, frankness, objectivity and impartiality in advice, speaking truth to power, balancing complexity, and fidelity to the public trust. "New" or emerging professional values might include "quality," innovation, initiative, creativity, resourcefulness, service to clients/citizens, horizontality, partnership, networking and teamwork, but often these are but a new way of expressing old values in a new form, or new means to achieve traditional ends.

As with many professions, the public service has been undergoing a long and often difficult period of renewal. Over a number of years, public service has been redefining itself, trying to equip itself to serve changing public interests, shifting its emphasis from rules and process to principles and results. To provide service more responsive to clients, and policies more responsive to citizens, it has tried to become more "horizontal" in its work. The public service has become more service-oriented, adaptable, flexible and open, less hierarchical and insular. The values of service, partnership, teamwork, empowerment, flexibility have already had a salutary effect on public service — and have challenged the preoccupation with turf or rule nit-picking that have sometimes inhibited the pursuit of excellence.

The ideal of service to the public is one of the deepest sources of public service motivation. In everyday life, however, the many cross-cutting objectives of government can lead to a preoccupation with process, rules and procedures, at the expense of service. The great contribution of new public management approaches with their emphasis on "customers" or "clients" is that they help to reinvigorate the idea of service in the public sector, in at least four ways: by encouraging managers to find out what recipients of their services really need or want; by encouraging them to measure outputs and the degree to which recipients value them; by encouraging recognition of "internal clients"; and by encouraging managers to streamline or align the business processes that support service delivery. An emphasis on outputs and service also encourages "horizontality" and a "whole of government" approach and a focus on important aspects of the public interest.

A healthy climate for understanding service requires a clarified understanding of the important concept of citizenship, and an ability to distinguish citizens, voters and taxpayers and "customers." Of course a public service serves all of these. But citizens are bearers of rights and duties in a framework of community. Citizenship aggregates; the concept of "customer" disaggregates. The satisfaction of individual "customers" may not add up to an overarching public good. For this reason, as we noted, political accountability must always come higher in the public service hierarchy of values than "customer" or stakeholder accountability. The true role of public servants is not just to serve "customers" but also to balance the interests and preserve the rights of "citizens." It is the sum and balance of these interests, democratically determined, that may add up to something that could be called the public interest.

From the point of view of public service values, therefore, it is important to remember that government is much more than "customer" service. It is also about Canadian values, public purpose and national goals, about the administration of law, about social ordering, about compliance and regulation, about the reconciliation of competing purposes and interests, about peace, order and good government. It is this larger constellation of concepts and purposes, from which public service values in their totality must flow, that is captured in the concept of the public interest.

The structure of public service values should motivate public servants, above all, to give their primary loyalty to the public good and to put it ahead of any private or individual self-interest, as trustees are required to do. But loyalty is a two-way street. This kind of loyalty is most likely to flourish within a professional public service, built on long-term rather than short-term relationships. The reality of downsizing does not contradict this need. Whatever its future size may be, or how it is organized,

a professional public service is required to furnish the critical mass of persons who embody and give life to public service values.

In a time of change, public servants must be careful to maintain the balance, to remember the special role — and public trust — of a professional public service. Our authority to act is delegated. We are accountable — and not only for what we achieve but how we achieve it. Our information must be accurate, our advice objective, our service even-handed. Accuracy, objectivity, fairness, balance are also part of our professional ethic. There are no doubt too many rules, too many procedures which serve no clear public purpose, and public servants must continue to challenge these rules, eliminating unnecessary procedures, barriers to change. But even as they challenge the rules, public servants must recognize that the rule of law protects Canadians from arbitrariness at the hands of officials. And, as we move to more empowerment to individual public servants and more authority to public service agencies, clarity about authorities, obligations, performance measures and, above all, values becomes increasingly important.

Renewal of the public service does not mean choosing between the "new" and the "traditional" values of professionalism but rather requires us, in some instances, to find the appropriate balance between them.

Ethical Values

A third family of values we encountered might be called ethical values. These include such values as integrity, honesty, impartiality, taking responsibility and being accountable, probity, prudence, fairness, equity, objectivity, disinterestedness, selflessness, trustworthiness, discretion, respect for law and due process, and the careful stewardship of public resources. These ethical values are not different from those found in other sectors or parts of society. But they take their distinctive coloration from the intersection with democratic and professional values.

One of the most fundamental values of the public service is the value of integrity. Integrity is not unique to the public service. Every profession requires integrity. The distinctive form that integrity assumes in the public service is the ability to hold a public trust and to put the common good ahead of any private interest or advantage. Integrity in the public service also imposes on public servants, at all levels, a commitment to the truth and therefore, an obligation to speak truth to power: to provide ministers and other superiors with a full range of analysis and advice that will help them to take the best possible decisions for the public good. This may sometimes involve telling them, in confidence, things they do not necessarily wish to hear. Integrity is also closely linked to people values: integrity is the key ingredient of trust upon which public service leadership and renewal must depend.

People Values

A final lens through which to view public service values is the family of values related to people. These are closely related to ethical values since concern for others is likely to be accompanied by high standards of integrity, fairness, and trustworthiness in other things. The family of "people values" includes, in its turn, several sub-clusters of its own. It includes existential values, the values one can be or live, such as courage, moderation, decency, reasonableness, balance, responsibility, humanity. It also includes the values one can show or offer to others such as respect, concern, civility, tolerance, patience, benevolence, reciprocity, courtesy, receptivity, openness, fairness and caring. People values may show themselves in specific approaches to leadership and management that include a high concern for participation, involvement, collegiality, consultation and communication. Finally they should show themselves in respect for Canadian values such as respect for diversity, respect for official languages or respect for other collective or individual rights. People values, like ethical values, are not unique to the public service but take their distinctive quality from their intersection with democratic and professional values.

The public service should display the same values of courtesy, of caring, and of concern to its employees that it aspires to offer to other citizens of Canada.

Running through all of our discussions was a recognition that much is asked of public servants. While downsizing, job insecurity and pay freezes are by no means unique to the public sector, public servants have had to manage these challenges in the face of considerable public debate and, often, criticism. Too little has been said publicly about the importance of the public service to Canada and Canadians, about the excellence of our public service, about the dedication and hard work of its members, about the challenges they face. Too often, downsizing was implemented without sufficient respect for those affected or displaced or for those who remain.

All organizations depend for their success on the ability to attract and develop people who can work together, with shared values and toward a common goal. In the public service, an institution based on relationships of trust, "people values" — respect for the dignity and recognition of the worth of individuals — take on added importance. Just as public servants must, in all of their interactions, be seen to be fair and even handed and must demonstrate a respect for those they serve, public servants must feel that they too are treated fairly and with respect. A professional public service requires a critical mass of dedicated, career public servants who share public service values, new recruits who bring fresh ideas and energy, a human resources regime which is fair, transparent, based on merit, promotes continuous learning and improvement, holds people accountable, recognizes excellence, admits errors and celebrates success.

Leadership in the public service faces unique challenges. Public service leaders are often the bridge between elected office holders and other public servants, carrying messages in both directions, balancing competing and diverse pressures, maintaining confidences on the one hand while trying to ensure that public servants have the information they need on the other, pursuing departmental interests while maintaining a government-wide perspective. Public service leaders are being asked to break new ground and to encourage a more open and creative climate. Inevitably this will often mean learning from error. But public servants are being called upon to accept a higher level of public accountability in an environment often unforgiving of error. While in the past, the consequences of error were private, outside of public view, this is now less often the case. And, just as the burden of accountability is greatest for public service leaders, so too is their obligation to exemplify all of the values of public service, democratic values, professional values, ethical values, and, not least, people values — that is, leadership must, above all else, exemplify respect for the institution of public service in a parliamentary democracy, and for the people who comprise it.

Nothing is more important to the nourishment of public service values than the quality of leadership in the public service. First, it is only through leadership that the people values of the public service can be put into action, and these play an important role in triggering the wider range of public service values. Those who are treated with respect, concern, fairness, civility and integrity are more likely to display these values in their own conduct, across the whole range of public service functions, than those who are not. Second, as this implies, public servants like other people are inspired much more by concrete examples than by abstract principles. Principles that are contradicted by experience or by the conduct of those in authority may be worse than useless: they undermine trust and may spawn a corrosive cynicism about values, or about public service itself. In order to ensure that leaders model public service values, including people values, the public service needs to establish adequate forms of accountability for the full range of public service values. It needs to ensure, and to make clear through actions, that public service values have a prominent role to play in processes of selection, appointment, evaluation, promotion and reward. In the long run, no other single factor is likely

to have more impact on the quality and condition of public service values.

***

These four overlapping families of democratic, professional, ethical, and people values appear to us to constitute a set of core values for the entire public sector.

While they may be reflected in different ways in different places and at different times, they seem to us the values that define the very nature of public service. If we

are right, then every public sector organization and every type of organization — traditional departments or new agencies — should respect them and be accountable for them. In fact, in a time of change, these core values, rooted in the democratic mission of government, are the bedrock, the solid foundation on which renewal can take place and on which a stronger public service can be built.

Core values should not be identified or confused with specific policies or mechanisms for their protection. Policies can and must change; the core values should not. In times of change, however, they may need to be clarified, reaffirmed, or expressed in new ways. Too often in the past the rules of public administration have assumed greater importance than the values they were meant to represent. As it comes to rely somewhat less on centralized rules and regulations in future, the public service will need to have a deepened and reawakened understanding of the values and purposes that lie behind them. For parts of government established or designed expressly to enjoy greater flexibility and delegation than in the past, such understanding and integration will be especially important.

The future of the public service will be determined in large measure by the level of trust it will be able to sustain in its mission as an important public institution. In our view a high level of trust can only be sustained, both inside and outside the service, through a consistent attention to public service values. This will be even more true as public servants come to hold their accountabilities in more public ways.

Democratic, professional, ethical and people values are fundamental and should be a unifying force for the public service. But the emphasis and balance among them, and the way they are applied or expressed, may vary from institution to institution. Common public service values are quite compatible with a variety, perhaps a growing variety, of public service sub-cultures, as new departmental or agency forms are created. Prudence and probity, for example, are universal public service values, but they will no doubt express themselves in different ways depending on the public service challenge to be met. As Christopher Pollitt has observed in another CCMD research report:

"I do not want an entrepreneur looking after my state pension (or my aged grandparent), but neither do I want a cautious bureaucrat driving the fire engine or giving pump-priming grants to inventors. The problem is not one of how to apply a magic set of management techniques right across the public sector, it is much more a question of seeking, in each separate case, a match of function, form, and culture. A less rousing sermon, no doubt, but a more useful one."

Values under Pressure

Democratic values, professional values, ethical values and people values may well be the core values of the public service, as we suggest, but it is also clear to us that these values are under pressure from many directions. One of those sources is the sheer stress of overwork.

Many public servants are trying to cope with issues of increasing complexity, issues moving at increasing velocity that allow them less and less time for action. They are under pressure to downsize, reorganize, and, at the same time, increase performance with reduced resources. The demands of ministers and citizens are growing, as are those of employees. There are also growing (and welcome) demands from the centre of government to participate in corporate and horizontal activities.

Lack of time causes many problems. Mistakes can be made simply due to fatigue or to the pace of events: less time means less consultation, less involvement in decisions, and less explanation. As decisions must be made quickly, they are often made in a top-down manner, based on hierarchy, and employees end up feeling less like valued collaborators and moral actors than as resources to be used, ignored and discarded.

Because issues are complex and there is little time to deal with them, insufficient attention may be given to their implications or consequences for public service values. And when mistakes of this kind are made, those affected are unlikely to be tolerant. Persons under stress react strongly when their interests are affected and forget that there can be many other legitimate ways to view any situation. People may not take the time to reflect that even values can conflict, and that difficult choices must be made between them. As a result, they are less understanding and forgiving than they otherwise would be.

Many pressures on public service values come from outside the public service. Some of them come from broad trends like globalization which increase the pace of change and the pressure on institutions, and that unsettle established ways of doing things. The public service is also affected by broad changes in social values, including a broad scepticism about values themselves and a growing acceptance of relativism. A world in which there are fewer and fewer absolutes is a world in which it is harder to nourish organizational values, including the values of citizenship, governance and public service.

The growing scepticism about authority in general has a special impact on public service values as a result of the declining legitimacy of government. The public service is constantly assaulted by external criticism and denigration that undermine its confidence and sap morale. A high proportion of the public believes that the public service is inward-looking, self-serving and wasteful, and we have found that many public servants share the same basic diagnosis. Confidence in the public service's own values and principles is further eroded by the soaring prestige of market models and of private sector values. The rapid penetration of public administration by a business vocabulary and by private sector management techniques reflects an authentic pursuit of improvement; but it also expresses a desperate attempt to regain legitimacy by draping the public service in the borrowed clothes of the market and of private enterprise.

As if the general decline of legitimacy for government and the public sector in general were not enough, Canadian public service values are also affected by a general decline in understanding of the principles and practices of responsible government. Declining sensitivity to or familiarity with the essential features of parliamentary government, and the relationships that underlie it, is not limited to the general public or the media. It affects ministers, parliamentarians and public servants too.

These various influences — and no doubt many more we have not named — have combined to create or to exacerbate the five problem areas or challenges explored

in the various chapters of this report. The result is that, although public service values have never been more important, they have never been under greater pressure than they are today.

To call this a crisis would be incorrect: it would not do justice to the overwhelming majority of public servants who are living and representing sound public service

values every day, often in very trying circumstances. We have deliberately refrained from doing so. However, in the eyes of the Study Team, the public service has arrived at a turning point when action is required to clarify and reaffirm public service values.

If public service values are affected by the declining legitimacy of government, they can also help to restore it. The legitimacy of public institutions will be enhanced by a renewed pride and self-confidence on the part of public servants themselves, a confidence that can come from refocusing on the character of public service as a public trust. But this is a step that public servants cannot take alone.

A Statement of Principles

We have been at pains throughout this report to emphasize the limits of codes and rules as far as the values of the public service are concerned. We have emphasized, and will again, that abstract statements are less powerful than living models and broadly shared practices, and are relatively powerless where these do not exist. For this reason, we have underlined the overriding importance of leadership and example, and the practices that encourage and reward them.

However, we also stated that such statements have their place. They are even essential at certain times and for certain purposes. We believe this may be one of those times, because what is needed is something that goes beyond the public service itself, something that helps link it to the broader framework of parliamentary government in Canada.

We suggest that, after a suitable period of preparation to be discussed below, the Government and Parliament of Canada should adopt a statement of principles for public service, or a public service code. Such a statement of principles should not focus on conflict of interest or other ethical issues. The public service already possesses conflict of interest and post-employment guidelines. These deserve to be better known and better understood, but they exist. The statement that is needed should aim much higher. It should aim, above all, to set forth the role of the public service within the principles of federalism and responsible government: to anchor the public service in its primordial values, those that we have called the "democratic values."

We have examined public service codes from a number of countries and sponsoring organizations including the UK, New Zealand, U.S. and Canada. Some are too much focused either on ethics or on managerial issues. A useful example is the proposed UK Civil Service Code. [This code is included as Annex 3 to this report.] Among the virtues of the British document are that it is brief and, above all, that it is focused primarily on the principles of responsible government: the relationship of officials to ministers and the responsibility of ministers to Parliament. The other duties of public servants are rooted in and related to these first principles. A striking feature of the British code is that it sets out not only the duties of public servants to ministers, but also the duties of ministers to officials. For example, it enunciates the duties of ministers to uphold the political impartiality of the civil service, not to ask civil servants to act in any way which would conflict with the code, and to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants in reaching decisions. We must of course remember that the

UK is a unitary state, not a federation, in learning from its example.

We think that a statement of principles or code of this kind could help to provide not only a new foundation for

public service values, but could establish a new moral contract between the public service, the Government and Parliament of Canada. In the Canadian case, we suggest that such a statement should set out the principles that govern the relations between public servants and Parliament, especially parliamentary committees. As we pointed out in chapter 2, this is an area where public service values and conventions have been subject to great pressure in recent years, and a public statement of principles endorsed by the Government and Parliament of Canada could greatly help to put things on a clearer footing, especially in preparation for the creation of new program delivery agencies.

A statement of public service principles could also make provision, as the British code does, for the kind of recourse mechanisms we have recommended in chapter 5 for public servants who believe they are being asked to take actions that conflict with public service values and ethics.

A statement of public service principles should not attempt to do too much, however. The more it is loaded down with managerial or other detail, the less useful it will be, and the swifter it will become dated. The ideal statement would be succinct, dignified in tone and diction, focused on the great principles of public service, and intended to endure. Other matters can be handled in other ways, including the normal processes of leadership and discourse within the public service itself.

Although we think a statement of the great principles of public service endorsed by the Government and Parliament of Canada is now required as a foundation and reference point for public service values, we do not think the time is yet ripe for its adoption. We suggest a target date of one year from the publication of this report. In the meantime, to prepare the ground for it, and to advance broader awareness and understanding of public service values, we suggest a process of discussion now take place, both inside and outside the public service.

The Next Steps

In the introduction to this report, we used the image of an honest dialogue to describe the process we have been engaged in over the past year. It has been a remarkable journey, and it is one on which the public service as a whole should now embark. Over the coming year, we suggest there should be a wide-ranging and honest dialogue about values and ethics in the public service, using the report of the Study Team as a starting point. We suspect this dialogue will open up a host of important issues, including public service-wide issues such as harassment, discrimination and conflicts in information policy (openness and confidentiality).

This dialogue on values should start at the top. In-depth discussions on values should be undertaken by deputy ministers, and perspectives on values should be integrated into other public service renewal initiatives, especially service initiatives, structural and organizational reforms, and any revisions to the employment or human resource management regimes. These discussions and a focus on values will energize and strengthen reform.

Dialogue should also embrace the entire public service to the greatest possible extent. This wider process could be coordinated under a central authority but it could also be facilitated by the Canadian Centre for Management Development (at least at the executive level), using a variety of techniques, instruments and forums to reach the

widest number of public servants, both in Ottawa and in all regions of Canada.

Within departments and agencies, we suggest that each deputy head should structure an internal process of discussion in such a way as to ensure that it will be open and challenging, reflecting the kind of honest dialogue that we ourselves have enjoyed and that should be part of a healthy public service culture that encourages speaking truth to power.

The dialogue we propose should not take place within the public service alone. Because there is need for a new moral contract between the public service, and the Government and Parliament of Canada, we suggest a process of dialogue should also be engaged with ministers and with members of Parliament. This process would aim at developing a statement of principles of public service along the lines discussed in the preceding section, a statement or code that could eventually be adopted by the Government and Parliament of Canada. This discussion might also involve other stakeholders such as public service unions, private sector leaders, non-governmental organizations, and leading academics.

At the end of a year of broad discussion inside and outside the public service, we propose the adoption of a statement of principles for the public service, but this should not be the end of the story: it is only the beginning of what should be an ongoing process of public service attention to values and ethics. In order to provide a focal point for this ongoing concern and attention to values, we propose that, when a statement of principles has been adopted, an office should be established to provide advice to public service leaders and managers on matters related to values and ethics in the public service, to collect information, and generally to coordinate administration of the principles. At a public service-wide level, this office might also provide the kind of confidential recourse or appeal mechanism to support and counsel public servants who believe they are being asked to perform an action contrary to sound public service values or ethics.

The main responsibility for ongoing concern about the condition of public service values will fall on the shoulders

of public service managers and leaders, especially deputy ministers. It will fall to them, more than to anyone else, to articulate and to exemplify public service values, to lead by example, to earn the trust of their colleagues and to encourage a continuing dialogue. Deputies should be held responsible and accountable for ensuring that core public service values are understood, respected and embodied in their departments. Success in doing so should be a leading criterion for appointment, performance assessment, discipline and promotion. Within each department, a person or office, at a senior level, should be established to provide advice, support, and enforcement for the role of public service values and ethics in the department. Every department and agency should also establish an appropriate recourse or appeal mechanism for members of departments concerned about potential violations of accepted public service values or ethics.

Other activities should also continue through the coming year, and beyond. There is need for ongoing research on public service values and ethics, especially the experience of other parliamentary countries. This research should be undertaken or sponsored by organizations such as CCMD and the Treasury Board.

Ongoing training and development in the field of public service values and ethics is also needed at all levels, both in corporate public service and departmental programs. Orientation programs at all levels should pay

appropriate attention to values issues and discussion, and a variety of other programs, methodologies and approaches should be developed by CCMD, TDC and departmental training authorities to promote a deepened understanding of the role of values in the public service. The focus in such training or development activities should be on how to think about values and ethics, how to discern values and ethical issues in the public sector, and how to deal with moral dilemmas and conflicts. Such training should emphasize the specific governmental context of values, helping public servants to relate values and ethics to the higher purposes of the public service as a national institution with a solemn public trust. There is a special short-term need, even urgency, for broader training and explanation about the Conflict of Interest and Post-Employment Codes within all departments. The existing guidelines are sound, but they are not well understood. In an environment of employee takeovers, partnerships and new approaches to service delivery, the conflict of interest issues are subtle, complex and widespread. Public servants need a better understanding of them and of how the existing framework should be applied. This is also an area in which the Treasury Board should be providing more active assistance to public service leaders and managers, so that they can provide the necessary leadership on ethical matters to their employees.

A Strong Foundation

Public service is a special calling. It is not for everyone. Those who devote themselves to it find meaning and satisfaction that are not to be found elsewhere. But the rewards are not material. They are moral and psychological, perhaps even spiritual. They are the intangible rewards that proceed from the sense of devoting one's life to the service of the country, to the affairs of state, to public purposes, great or small, and to the public good.

The rewards of this special calling, like those of other professions, come at a price. The price is submitting to very high standards of professional conduct; accepting public scrutiny and accountability; learning to hold a public trust and to put public interests ahead of self; respecting the authority of law and of democratic will; and entering into a community that values these as the foundations of good government. The values of public service are both its price and its reward.

A community based on high ideals is bound to have its moments of disappointment or discouragement. People are not perfect; choices are difficult; the way ahead is not always clear; the debate over public purposes is often messy, and sometimes raw; and the press of public business is great. In these circumstances, actions or decisions can sometimes fall short of the ideal, or appear to do so. And when they do, those who have devoted themselves to the ideal may feel betrayed. They may react strongly, conclude that the whole edifice of values was a sham in the first place, and retreat into scepticism, cynicism, or indifference.

A strong public service community, well rooted in its values, will be able to surmount these moments of testing, recover its balance, and renew its calling. Public service, and public service values, cannot be judged only by the ways in which the profession falls short of its ideals. This is bound to happen, in a human world. It must be judged also by its aspirations; by its determination to maintain them at a high level, and by its effort to achieve them.

Moments of discouragement might be fewer or less grave if there were a wider understanding of how values interact or conflict in any human decision or action. Choices in human affairs are not often made between something clearly bad and something clearly good; they are made instead between competing goods. Liberty and equality may both be good, but they also conflict, and any choice where they are at stake will make trade-offs between them. The same is true of public service values. In every choice to be made in the public service, a variety of values is at play, and a weight must be given to each. Those with eyes fixed firmly on only one of these values may lose track of the importance that should be, or has

been, accorded to other important values. If we were more aware of how values conflict, we would have more insight into the complexity of our own situations, and the decisions we ourselves have to make. We might also be more generous to others, especially to those with very serious responsibilities, realizing more clearly the agonizing trade-offs and delicate balances that are entailed in every significant decision.

If we have reason to be more insightful about the tasks of leadership, we also have reason to expect much of it. It is through leadership and example, above all, that values are given force in daily life, and become part of the real conduct of a community of persons. Leadership does not come only from the top. In fact, at the moment it seems to us that much of the leadership on values is coming from the middle and lower levels of the public service who are showing forth public service values in their daily work and lives, and sometimes ask themselves whether these same values are shared by the higher levels of the service. They need and look for gestures, symbols, actions that confirm to them that public service values are important and are lived at all levels of the hierarchy.

One of the ways in which public service leaders will be able to respond to this yearning will be in the leadership they are prepared to give, and the momentum they are prepared to sustain, for discussion and action on public service values through the year following the publication of this report, and beyond. Nothing would be less helpful than to assume that the whole matter of values was adequately addressed by a single report, or even by an eventual statement of public service principles. These are only steps in a long process of constructing the foundation for the public service of the future.

If leadership and example from the top are forthcoming and, what is more, sustained, we think they will meet a strong and welcoming response from below. The cynicism or scepticism we encountered does not seem to us to run deep. In fact, where it occurs, it appears very often to be but a thin, defensive shell on a deep well of idealism about public service, an idealism that waits only to be tapped and channelled into firm commitment by a consistent pattern of behaviour and example from above.

In rediscovering and reaffirming its values, not only through words but through actions, the public service will go a long way to addressing the problem of public legitimacy that affects governance today. Part of this is cyclical. It has to do with the succeeding patterns of over-confidence and disappointment that wash over all social institutions. The wheel will turn again. And one of the things that will help it to do so is clarity and conviction on the part of the public service about its vocation, and the values that sustain it. If declining legitimacy contributes to undermining values or calls them into question, a revival of public service values can also help to prepare the ground for a future in which the balance of legitimacy swings again.

In our view, public service renewal cannot come through new techniques or approaches to public management alone. These are important, even crucial, but they are the icing on the cake, the superstructure, the outward manifestation of an inward reality. They will not succeed — or worse, they will lead the public service into the wrong paths — unless they are animated from within by sound public service values.

Renewal must come first from within: from values consciously held and daily enacted, values deeply rooted in our own system of government, values that help to create confidence in the public service about its own purpose and character, values that help us to regain our sense of public service as a high calling. This is the solid foundation on which we can build the public service of the future, a great national institution dedicated, as in the past, to the service of Canadians and their form of democratic government.

Every employee shall conform to the following principles:

1. employees shall perform their official duties and arrange their private affairs in such a manner that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced;

2. employees have an obligation to act in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law;

3. employees shall not have private interests, other than those permitted pursuant to this Code, that would be affected particularly or significantly by government actions in which they participate;

4. on appointment to office, and thereafter, employees shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising, but if such a conflict does arise between the private interests of an employee and the official duties and responsibilities of that employee, the conflict shall be resolved in favour of the public interest;

5. employees shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the employee;

6. employees shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with the government where this would result in preferential treatment to any person;

7. employees shall not knowingly take advantage of, or benefit from, information that is obtained in the course of their official duties and responsibilities and that is not generally available to the public;

8. employees shall not directly or indirectly use, or allow the use of, government property of any kind, including property leased to the government, for anything other than officially approved activities, and

9. employees shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous office.

Annex 2

Components of an Ethics Regime[1]

The measures outlined below are designed for application to the public service, but they can be combined with measures applicable to government as a whole, that is, to both politicians and public servants. Some of these components are contained in the section of the Auditor General's report on "possible elements" of an ethical framework.

1. The evaluation of ethical performance as a basis for appointing and promoting all members of the public service, but especially its leadership.

   Note: The New Brunswick Office of the Comptroller General requires that employees sign off "to acknowledge their understanding of [the Code of Conduct] on an annual basis as part of their performance review."

2. A statement of values, including ethical values, either as part of a strategic plan or as a separate document.

   Note: This document is sometimes described as a credo or a statement of principles or philosophy.

3. A code of ethics (or conduct), linked to a value statement (if one exists) which sets out general principles of ethical conduct.

   Note: If there is a government-wide statement on ethics, it can be elaborated by various sub-codes to meet the needs of particular categories of officials, for example, Cabinet ministers, legislators, public servants, Crown agency employees.

4. Elaboration on the code, usually as commentary under each principle, which explains more fully the meaning of the principle and/or provides illustrations of violations of the principle.

5. Reference to the existence of ethics rules (statutes, regulations etc.) related to the problem areas covered in the code and/or to problem areas covered elsewhere.

   Note: Rules on such matters as harassment and discrimination often constitute part of a collective agreement between the government and an employee union.

6. Elaboration on the code, either following each principle or in a separate part, which adapts the code's principles to the particular needs of individual organizations.

   Note: Conflict of Interest Guidelines for Manitoba's Department of Family Services supplement government-wide guidelines to provide for the particular problem of employees who work closely with community-based organizations but also participate in the community as citizens.

7. Provisions for administering the code, including publicity, penalties for violations and provisions for grievance.

   Note: One technique for publicizing the code, especially in respect of conflict of interest, is to circulate it annually to all employees and have employees attest by their signature that they have read and understood it.

[1] Excerpt from Kernaghan, Kenneth, 1996. The Ethics Era in Canadian Public Administration, *Research Paper No. 19*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

8. An ethics counsellor to perform advisory and administrative functions for senior public servants across the government.

   Note: An ethics counsellor could also perform investigative and educational functions. He or she could perform the same functions for cabinet ministers.

9. An ethics counsellor, ombudsman or committee to provide advice on ethics rules and ethics issues within a single department or agency.

10. Ethics education/training for public servants, beginning with the most senior echelons and new employees.

    These approaches can be supplemented by other measures that are less common or more controversial than those shown above.

11. An ethics audit to evaluate the organization's policies and procedures for preserving and nurturing ethical behaviour.[3]

    Note: Depending on the sophistication of the existing ethics regime, the audit can be done either before any of the above measures are adopted or as a means of assessing a regime already in operation.

12. The raising of ethical considerations in a deliberate and regular way at meetings and through such other means of communication as newsletters.

13. The provision of a confidential hotline that public servants can use to discuss concerns about their personal ethical behaviour or that of others.

14. The inclusion of exit interviews (interviews with employees leaving the organization) to ask questions about the employee's view of the ethical culture of the organization.

The objective of outlining these components of an ethics regime is to encourage public organizations to take a systematic approach to promoting ethical conduct. The measures chosen, however, must be carefully geared to the unique requirements of individual organizations. What has been said about codes of conduct can be said about ethics programs as a whole, namely, that they "should be crafted from a rich empirical base, understandable in the climate of the particular agency, making sense to those to whom they apply — down-to-earth, realistic... The goal is to underscore that the standards of honesty go hand in hand with those of efficiency and competence."[4] An ethics regime containing an appropriate selection of the measures discussed above can help to make ethics an integral part of daily dialogue and decision-making. In government decision-making, ethical considerations are tightly intertwined with political and managerial ones and all three dimensions are essential to successful governance.

[3] See the model ethics audit in Lewis, pp. 199-202.

[4] Robert C. Wood, quoted in Lewis, *The Ethics Challenge in Public Service*, p. 158.

1 The constitutional and practical role of the Civil Service is, with integrity, honesty, impartiality and objectivity, to assist the duly constituted Government, of whatever political complexion, in formulating policies of the Government, carrying out decisions of the Government and in administering public services for which the Government is responsible.

2 Civil servants are servants of the Crown. Constitutionally, the Crown acts on the advice of Ministers and, subject to the provisions of this Code, civil servants owe their loyalty to the duly constituted Government.

3 This Code should be seen in the context of the duties and responsibilities of Ministers set out in Questions of Procedure for Ministers which include:

- accountability to Parliament;
- the duty to give Parliament and the public as full information as possible about the policies, decisions and actions of the Government, and not to deceive or knowingly mislead Parliament and the public;
- the duty not to use public resources for party political purposes, to uphold the political impartiality of the Civil Service, and not to ask civil servants to act in any way which would conflict with the Civil Service Code;
- the duty to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants, as well as to other considerations and advice, in reaching decisions; and
- the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice;

together with the duty to familiarise themselves with the contents of this Code.

4 Civil servants should serve the duly constituted Government in accordance with the principles set out in this Code and recognising:

- the accountability of civil servants to the Minister or, as the case may be, the office holder in charge of their department;
- the duty of all public officers to discharge public functions reasonably and according to the law;
- the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice; and
- ethical standards governing particular professions.

5 Civil servants should conduct themselves with integrity, impartiality and honesty. They should give honest and impartial advice to Ministers, without fear or favour, and make all information relevant to a decision available to Ministers. They should not deceive or knowingly mislead Ministers, Parliament or the public.

6 Civil servants should endeavour to deal with the affairs of the public sympathetically, efficiently, promptly and without bias or maladministration.

7 Civil servants should endeavour to ensure the proper, effective and efficient use of public money.

8 Civil servants should not misuse their official position or information acquired in the course of their official duties to further their private interests or those of others. They should not receive benefits of any kind from a third party which might reasonably be seen to compromise their personal judgment or integrity.

9 Civil servants should conduct themselves in such a way as to deserve and retain the confidence of Ministers and to be able to establish the same relationship with those whom they may be required to serve in some future Administration. They should comply with restrictions on their political activities. The conduct of civil servants should be such that Ministers and potential future Ministers can be sure that confidence can be freely given, and that the Civil Service will conscientiously fulfil its duties and obligations to, and impartially assist, advise and carry out the policies of the duly constituted Government.

10 Civil servants should not without authority disclose official information which has been communicated in confidence within Government, or received in confidence from others. Nothing in the Code should be taken as overriding existing statutory or common law obligations to keep confidential, or to disclose, certain information. They should not seek to frustrate or influence the policies, decisions or actions of Government by the unauthorised, improper or premature disclosure outside the Government of any information to which they have had access as civil servants.

11 Where a civil servant believes he or she is being required to act in a way which:

- is illegal, improper, or unethical;
- is in breach of constitutional convention or a professional code;
- may involve possible maladministration; or
- is otherwise inconsistent with this Code;

he or she should report the matter in accordance with procedures laid down in departmental guidance or rules of conduct. A civil servant should also report to the appropriate authorities evidence of criminal or unlawful activity by others and may also report in accordance with departmental procedures if he or she becomes aware of other breaches of this Code or is required to act in a way which, for him or her, raises a fundamental issue of conscience.

12 Where a civil servant has reported a matter covered in paragraph 11 in accordance with procedures laid down in departmental guidance or rules of conduct and believes that the response does not represent a reasonable response to the grounds of his or her concern, he or she may report the matter in writing to the Civil Service Commissioners.

13 Civil servants should not seek to frustrate the policies, decisions or actions of Government by declining to take, or abstaining from, action which flows from ministerial decisions. Where a matter cannot be resolved by the procedures set out in paragraphs 11 and 12 above, on a basis which the civil servant concerned is able to accept, he or she should either carry out his or her instructions, or resign from the Civil Service. Civil servants should continue to observe their duties of confidentiality after they have left Crown employment.

List of Members

CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics

John Tait (Chair)
Senior Advisor, Privy Council Office and Senior Fellow, Canadian Centre for Management Development

Margaret Amoroso
Visiting Assistant Deputy Minister, Canadian Centre for Management Development

Ercel Baker
Former federal public servant

Claude Bernier[1]
Sous-ministre adjointe, Transports Canada

David Brown
Executive Director, Information, Communication & Security Policy, Treasury Board Secretariat

Lorette Goulet
Conseillère spéciale auprès du Sous-ministre Développement des ressources humaines Canada

Ralph Heintzman (Vice-Chair)
Vice-Principal, Research, Canadian Centre for Management Development

Alex Himelfarb
Assistant Secretary to the Cabinet Social Policy, Privy Council Office

Martha Hynna[2]
Visiting Assistant Deputy Minister, Strategic Projects, Public Service Commission

Professor Kenneth Kernaghan
Brock University, St. Catharines, Ontario

Arthur Kroeger
Former federal public servant

Judith Moses
Executive Director, Training Programs Branch, Public Service Commission

Nicole Senécal[3]
Sous-ministre adjointe (Travail), Développement des ressources humaines Canada

Georges Tsaï
Assistant Deputy Minister, Partnerships, Citizenship and Immigration

Observer/Observateur

Kevin Doyle
Senior Policy Advisor
Privy Council Office

Secretariat provided by CCMD Research Group / Secrétariat fourni par le Groupe de la recherche du CCG

André Burelle, Faculty Member, CCMD
Greg Fyffe, Faculty Member, CCMD (Facilitator / Animateur)
Arnold Zeman, Faculty Member, CCMD (Secretary / Secrétaire)

[1] Member from May 9, 1995 to June 19, 1995 / Membre du 9 mai 1995 au 19 juin 1995

[2] Joined on November 20, 1995 / Devenue membre le 20 novembre 1995

[3] Member from November 1995 to May 1996 / Membre de novembre 1995 à mai 1996

Selected Bibliography

CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics

Aaron, Henry J., Thomas E. Mann and Timothy Taylor. *Values and Public Policy*. Washington: Brookings Institute, 1994.

APEX. "Statement of Principles," Ottawa: Association of Public Service Executives, 1995.

Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

Baéna del Alcazar, Mariano. « Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires », *Revue internationale des sciences administratives*, 1987, vol. 1.

Borins, Sandford. "The New Public Management is Here to Stay," *Canadian Public Administration*, 38:1 (Spring 1995), pp. 122-132.

Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal. *Leading with Soul: An Uncommon Journey of Spirit*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Bowman, James S. (ed.). *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

Bowman, James S. and Frederick A. Elliston (eds.). *Ethics, Government, and Public Policy – A Reference Guide*. Westport: Greenwood Press, 1988.

Canada. *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service*. Ottawa: Treasury Board, September 1991.

Canada. "Ethics and Fraud Awareness in Government," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, Chapter 1, Ottawa: Minister of Supply and Services. May 1995.

Canada. *Lobbyists' Code of Conduct: A Discussion Paper*. Ottawa: Ethics Counsellor, January 31, 1996.

Canada. *Notes on the Responsibilities of Public Servants in Relation to Parliamentary Committees*. Ottawa: Privy Council Office, December 1990.

Canada. *Principles for the Management of the Public Service of Canada*. Ottawa: Treasury Board, 1983.

Carnevale, David G. *Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Chapman, Richard A. (ed.). *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993.

Cloutier, M. et G. Paquet. « L'Éthique dans la formation en administration », *Cahiers de recherche éthique*, Montréal, Corporation des Éditions Fides, 1988, pp. 69-90.

Cooper, Terry L. and N. Dale Wright (eds.). *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Cooper, Terry L. (ed.). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, 1994.

Cooper, Terry L. "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics," *Public Administration Review*, 47:4, July/August 1987, pp. 320-328.

Cooper, Terry L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, Third Edition*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

Council for Excellence in Government. "Ethics in Government: Ethical Principles for Civil Servants," *The Public Manager: The New Bureaucrat*, Winter 1992-1993, pp.37-39.

de Leon, Linda. "The Professional Values of Public Managers, Policy Analysts and Politicians," *Public Personnel Management* 23:1, Spring 1994, pp. 135-152.

Denhardt, Robert B. *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations.* Belmont, CA: Wadsworth, 1995.

Dewar, D.B. "What I Believe." Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1992.

Éthier, Gérard. « Que font les gestionnaires publics? » *In Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, pp. 187-188.

Fortin, P. « Le tryptique : morale, éthique, éthicologie » (essai éthicologique). *Les cahiers éthicologiques de l'UQAR*, Rimouski, janvier 1983, no 6, pp. 12-47.

Franks, C. E. S. "Boxed in a Five-Cornered Circle: Accountability of the Public Service and Parliamentary Government in Canada." A study prepared for the Canadian Centre for Management Development, *Draft*, April 1995.

Franks, C. E. S. "Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers — A Doctrine and Reform that Need Re-Consideration in Canada." A draft paper prepared for the Canadian Centre for Management Development, March 1996.

Glor, Eleanor. "Culture and Value Changes in The Federal Public Service: The Implications," *Optimum*, 25:3, Winter 1994-1995, pp. 9-15.

Hart, David K and Cary D. Wasden. "Two Roads Diverged in a Yellow Wood: Public Administration, the Management Orthodoxy, and Civic Humanism," *International Journal of Public Administration* 13:6, 1990, pp. 747-775.

Heintzman, Ralph. "A Focus on the 'Customer'?" unpublished Working Paper, CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics, 1995.

Hennessy, Peter. *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*. London: Victor Gollancz, 1995.

Hodgetts, J.E. "Implicit Values in the Administration of Public Affairs," *Canadian Public Administration*, 25:4, Winter 1982, pp. 471-483.

Howard, Gracia C., "Governing Values: Committee on Governing Values." Ottawa: The Lussier Committee, 1987.

Human Resources Development Canada. "Changing Times, Changing Values," unpublished discussion paper, 1995.

Ingstrup, Ole. "Public Service Renewal: From Means to Ends," *CCMD Explorations No. 4*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

Johnson, A. W. "What is Public Management? An Autobiographical View," *CCMD Research Paper No. 8*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, reprinted 1994.

Kennif, Patrick. *L'imputabilité dans un ministère à réseau de vocation horizontale*, dans Débats sur l'imputabilité, Québec, Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique, 1984.

Kernaghan, Kenneth. "Career Public Service 2000: Road to Renewal or Impractical Vision?" *Canadian Public Administration*, 34:4, Winter 1991, pp. 551-572.

Kernaghan, Kenneth. "The Ethical Foundations of Public Service Conduct," Working Paper, CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics, 1996.

Kernaghan, Kenneth. "The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reforms," *Canadian Public Administration*, 37:4, Winter, pp. 614-630.

Kernaghan, Kenneth. "The Ethics Era in Canadian Public Administration," *CCMD Research Paper No. 19*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Kernaghan, Kenneth. "Ministerial Responsibility and Public Service Values," unpublished Working Paper, CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics, 1995.

Kernaghan, Kenneth. "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined," *Canadian Public Policy*, v3, Summer 1979, pp. 383-396.

Kernaghan, Kenneth and David Siegel. "Administrative Values and Ethics," in *Public Administration in Canada: a Text, Third Edition*. Toronto: Nelson Canada, 1995.

Kernaghan, Kenneth. "Public Service Values and New Terms and Conditions of Employment," unpublished Working Paper, CCMD Study Team on Public Service Values and Ethics, 1995.

Kernaghan, Kenneth and John W. Langford. *The Responsible Public Servant*. Halifax: The Institute for Research on Public Policy and the Institute of Public Administration of Canada, 1990.

Kernaghan, Kenneth. "Whistle-Blowing in Canadian Governments: Ethical, Political and Managerial Considerations," *Optimum*, 22:1, 1991, pp. 34-43.

Laframboise, H. L. "Vile Wretches and Public Heroes: the Ethics of Whistleblowing in Government," *Canadian Public Administration*, 34:1, Spring, pp. 73-77.

Lilla, Mark T. "Ethos, 'Ethics,' and Public Service," *The Public Interest*, v63, 1981, pp. 3-17.

Manion, J. L. "Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions," *International Review of Administrative Sciences*, v.57, 1991, pp. 361-371.

Martin, Pierre. *L'imputabilité d'un dirigeant d'organisme, plus spécifiquement d'une société d'État*, Débats sur l'imputabilité, Québec, Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique du Québec, 1984.

Meehan, Eugene J. *Ethics for Policymaking: a Methodological Analysis*. New York: Greenwood Press, 1990.

Mintzberg, Henry. "Managing Government, Governing Management." *Harvard Business Review*, May-June 1996, pp. 75-83.

Morin, Claude. « L'interaction politiciens-administrateurs ». *In Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 251-271.

New Zealand. *Public Service Code of Conduct*. State Service Commission, 1995.

Neil Fraser v. *P.S.S.R.B.* [1985] 2 R.C.S.

Noer, David M. "Leadership in an Age of Layoffs," from *Issues & Observations*, 13:3, Greensboro: The Center for Creative Leadership, 1993.

[Nolan Report] United Kingdom, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Vol. 1 (London: HMSO, 1994).

Osborne v. The Queen. 82 D.L.R. (4th) 321.

Parker, Robert S. *The Administrative Vocation : Selected Essays of R.S. Parker*. Marrickville, N.S.W. : Hale, 1993.

Patry, Maurice. « L'imputabilité des administrateurs publics ». *In Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 301-326.

Payette, Adrien. « Éthique et management ». *In Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 219-248.

Perry, James L. and Lois Recascino Wise. "The Motivational Bases of Public Service," *Public Administration Review*, 50:3, May/June 1990, pp. 367-373.

Personnel Renewal Council. "The Way Ahead for Human Resource Management in the Public Service," unpublished discussion paper, Ottawa, February 1995.

Pierre, Jon. "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market." In *Governance in a Changing Environment*, eds. B. Guy Peters and Donald J. Savoie, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995, pp.55-81.

Pitfield, P. M. "Politics and Policy Making." Address to the Alma Mater Society, Queen's University, unpublished, February 10, 1983.

Pollitt, Christopher. "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice." *CCMD Research Paper No. 17*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

Posner, Barry Z; Schmidt, Warren H., "An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives," *Public Administration Review* 54:1, Jan/Feb 1994, pp. 20-24.

Purchase, Bryne and Ronald Hirshhorn, "Searching for Good Governance." In *Governance and Competitiveness Project Final Report*, School of Policy Studies, Queen's University, pp.42-43.

Québec. *An Act to Amend the Act Respecting the Ministère du Conseil exécutif as Regards Standards of Ethics and Professional Conduct (Bill 131)*, First Session, Thirty-fifth Legislature, National Assembly, Québec Official Publisher, 1995.

Québec. "Draft Regulation Respecting the Ethics and Professional Conduct of Public Office Holders." National Assembly, 1995.

Reichheld, Frederick F. *The Loyalty Effect: The Hidden Force Behind Growth, Profits and Lasting Value*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

Robertson, Gordon. "The Deputies' Anonymous Duty," *Policy Options*, July 1983, pp. 11-13.

Rohr, John A. *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values, Second Edition*. New York: Marcel Dekker, 1989.

Savoie, Donald J. "What is Wrong with the New Public Management?" *Canadian Public Administration*, 38:1 Spring 1995, pp. 112-121.

Sampson, Anthony. "The Axing of Company Man," *The Sunday Times*, (excerpted from *Company Man: the Rise and Fall of Corporate Life*), June 4, 1995.

Segal, Hugh. "Public Service Dysfunction," The Ottawa Citizen, (excerpted from *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*) April 11, 1996.

Sharp, Mitchell. "Principles, Ethics and Values in Canadian Government The Role of Public Executives." Canadian Centre for Management Development, 1994. 1 videocassette (ca. 90 min.) + 1 binder.

Singapore. *Corporate Statement: Goals of the Civil Service*, described in speech by the Head of the Civil Service of Singapore, August 16, 1995.

Sponville, André-Comte. *Petit traité des grandes vertus*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

Sutherland, S. L. "The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions," *Canadian Public Administration*, 34:4, Winter, pp. 573-603.

Sutherland, S. L. "Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem," *Canadian Journal of Political Science*, 24:1, March 1991, pp. 91-120.

Symons, Gladys L. « Déconstruction de la culture organisationnelle ». In *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 97-114.

The Professional Institute of the Public Service of Canada. "Lifting the Silence," *Dialogue with Parliament*, 1994.

Thomas, Paul G. "Beyond the Buzzwords — Coping with Change," CCMD Armchair Discussion, October 26, 1995.

Thomas, Paul G. "The Many Faces of Accountability," unpublished draft paper prepared for CCMD Research Group, October 1995.

Thomas, Rosamund (ed.). *Teaching Ethics Volume One: Government Ethics*. Cambridge: Centre for Business and Public Sector Ethics, 1993.

Trosa, Sylvie, *Next Steps: Moving On* (An examination of the progress to date of the Next Steps reform against a background of recommendations made in the Fraser Report [1991]). London: Office of Public Service and Science, February 1994.

Values in the Public Service. The Dewar Series: Perspectives on Public Management. *CCMD Explorations No.1*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994.

United Kingdom. "The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers," *Note by the Head of the Home Civil Service*, Cabinet Office, February 25, 1985.

United Kingdom. *UK Civil Service Code: Intended Final Text*, 1995.

Van Wart, Montgomery. "The First Step in the Reinvention Process: Assessment," *Public Administration Review*, 55:5, Sept/Oct 1995, pp. 429-438.

Warwick, Donald P. "The Ethics of Administrative Direction." In *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, eds. Joel L. Fleishman, Lance Liebman and Mark H. Moore. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981.

Woodhouse, Diana. "Public Administration and the Courts: A Clash of Values?" *Public Money & Management*, 15:1, Jan-Mar 1995, pp.53-59.

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

DE SOLIDES ASSISES

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Canada

Pour de plus amples informations ou des exemplaires
supplémentaires du document, veuillez vous adresser au
Groupe de la recherche et planification stratégiques
du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 995-0286

Les opinions émises dans ce document sont celles
des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues
du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion

Groupe de travail sur les valeurs et
l'éthique dans la fonction publique
De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et
l'éthique dans la fonction publique

"Document de réflexion"
"Décembre 1996" Réimpression (avec dédicace) janvier 2000
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: A Strong Foundation.
Président: John C. Tait.
ISBN 0-662-64491-3
No de cat. SC94-72/1996

1. Fonctionnaires -- Déontologie -- Canada.
2. Canada -- Fonctionnaires -- Déontologie.
3. Fonction publique -- Réforme -- Canada.
I. Tait, John Charles
II. Centre canadien de gestion.
III. Titre.

JL111.E84C3 1999 172.2'0971 C99-980348-4F

DE SOLIDES ASSISES

Rapport du Groupe de travail
sur les valeurs et l'éthique
dans la fonction publique

John C. Tait, c.r.
Président

Table des matières

Dédicace iii

Préambule vii

Avant-propos ix

1. Introduction 1

Notre approche 1
Un dialogue franc 3
Les valeurs et l'éthique 4
Les valeurs canadiennes 5

2. Contexte démocratique et le défi de la reddition de comptes 7

L'anonymat et la reddition de comptes dans un régime de gouvernement responsable 7
Les nouvelles structures organisationnelles et le défi de la reddition de comptes 14
Les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique 17
Les valeurs démocratiques 19

3. L'emploi et les valeurs 23

La réduction des effectifs et les valeurs 23
La réduction des effectifs et le contrat d'emploi 25
Une fonction publique professionnelle 27
Culture et masse critique 28
L'unité et la mobilité 29
Une fonction publique non partisane et le principe du mérite 31
Les valeurs liées à la loyauté 33

4. Valeurs anciennes et valeurs nouvelles 35

La nouvelle gestion publique 35
Clients ou citoyens 37
Redynamiser l'idéal du service 39
Les valeurs liées à l'horizontalité 40
La gestion ascendante et la gestion descendante 43
L'intérêt public 44

Table des matières

5. Défis liés à l'éthique 47

Nouveaux défis en matière d'éthique 47
Règles et valeurs 49
Réaffirmer l'importance de la loi 50
Un régime déontologique 52

6. Le leadership en période de changement 55

Une ligne de faille dans la fonction publique 55
Le leadership dans la fonction publique 56
Dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir 57
Le leadership exercé auprès des personnes 59
Responsabilité du leadership 61
Rencontrer le bien 62

7. Conclusion : Les principes de la fonction publique 65

Les valeurs de base de la fonction publique 65
Les pressions exercées sur les valeurs 72
Un énoncé de principes 73
Les étapes suivantes 75
De solides assises 77

Annexe 1 : Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique 81

Annexe 2 : Composantes d'un régime déontologique 83

Annexe 3 : Le Code britannique de la Fonction publique 85

Liste des membres : 89

Bibliographie : 91

Dédicace

Le décès prématuré de John Tait a laissé dans la fonction publique canadienne un grand vide qu'il sera difficile de combler. Par sa sagesse, son exemple et ses profondes convictions au sujet de la fonction publique, il en était presque venu à personnifier l'esprit même de cette institution. Aussi, la publication de son prestigieux rapport sur les valeurs dans la fonction publique sous une forme durable est un hommage de circonstance à la mémoire et à l'héritage de John Tait. Elle contribuera également à soutenir le dialogue sur les valeurs dans la fonction publique, soit son voeu le plus cher.

Dès son plus jeune âge, on a constaté chez John Tait les marques d'un brillant intellect et d'une grande curiosité – des ressources qui ont rapidement trouvé leur voie dans le dévouement sans faille envers la fonction publique que John Tait a manifesté tout au long de sa vie.

Après avoir obtenu un diplôme de l'Université Princeton, John Tait a reçu une bourse de la fondation Cecil Rhodes pour aller étudier à l'Université d'Oxford, puis il est revenu au Canada pour étudier le droit à l'Université McGill. Reçu au barreau du Québec en 1974, il a presque immédiatement choisi de mettre son amour du droit au service de l'État et du bien public en se joignant au Bureau du Conseil privé, où il a gravi les échelons jusqu'à occuper le poste de secrétaire adjoint (Législation et planification parlementaire). Il a ensuite intégré l'équipe du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avant d'accepter, en 1983, le poste de sous-ministre adjoint du Droit public au ministère de la Justice, un poste qui illustre bien son dévouement toujours plus profond envers les Canadiens et la structure du droit constitutionnel au Canada. Trois ans plus tard, il a été nommé solliciteur général adjoint du Canada et, en 1988, il est revenu au ministère de la Justice au poste de sous-ministre de la Justice et de procureur général adjoint du Canada.

Dans l'exercice de ses fonctions de sous-ministre de la Justice, John Tait a eu l'occasion de se replonger dans les affaires constitutionnelles en jouant un rôle de conseiller juridique de premier plan. Il a été l'instigateur de grandes réformes au ministère, notamment « Des choix pour l'avenir », un projet conçu pour aider le Ministère à s'adapter aux réalités modernes et à instaurer de nouvelles méthodes de travail axées sur la collaboration tout en renforçant ses valeurs fondamentales traditionnelles.

En 1994, lorsque des problèmes de santé l'ont forcé à quitter son poste de sous-ministre de la Justice, il a été nommé conseiller principal au Bureau du Conseil privé et Skelton-Clark Fellow à l'Université Queen's. Le Centre canadien de gestion l'a également invité à devenir un collaborateur émérite du CCG et à prendre la direction d'un Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique composé d'un certain nombre d'anciens et d'actuels hauts fonctionnaires ainsi que de représentants des milieux universitaires. John Tait était le candidat idéal pour diriger ces importants travaux. En effet, il était essentiel que le président soit une personne spontanément perçue dans la fonction publique comme étant la personnification des valeurs sur lesquelles l'étude devait porter, quelqu'un chez qui on ne percevait aucune coupure entre les paroles et les actes. Le choix de John Tait pour ce rôle allait de soi. Ainsi, lorsque les sous-ministres ont décidé, au printemps de 1995, de créer de nombreux groupes de travail sur les principaux enjeux dans la fonction publique, nous n'avons pas eu besoin de partir de zéro. Nous n'avons eu qu'à demander à John Tait et à son équipe de collègues du Groupe d'étude de former le Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

Le rapport du Groupe de travail, dont le titre *De solides assises* est des plus éloquent, s'est révélé à la hauteur de nos attentes. Cette exploration classique et impérissable des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique demeurera une source de sagesse et d'inspiration pour de nombreuses années.

Je crois que le caractère durable du « Rapport Tait » est en partie attribuable à son approche inductive. Le Groupe de travail ne s'était pas fixé comme objectif

d'énoncer les valeurs de la fonction publique. Il visait plutôt à explorer la gamme des problèmes et des défis que devait relever la fonction publique et à découvrir, grâce à cet exercice, les principales valeurs que ces embûches entraînent ou font ressortir. Le « dialogue honnête » qui, selon le Groupe de travail a qualifié sa démarche, donne au rapport cette note d'authenticité qu'on n'aurait pu obtenir autrement. Grâce à cet air de vérité qui séduit tous les fonctionnaires, les quatre familles de valeurs décrites dans les conclusions, plutôt que d'apparaître comme des clichés, font figure de vérités incontournables.

Bien que le Groupe de travail ait énoncé des conclusions sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, et même si l'on a recommandé d'enchâsser ces conclusions dans un « Énoncé de principes » à l'intention de la fonction publique du Canada, je pense qu'il est juste d'affirmer que John Tait et ses collègues en sont venus à considérer que le voyage est aussi important que la destination. Ils étaient tellement convaincus des bienfaits de leur expérience de « dialogue honnête » qu'ils voulaient donner aux autres fonctionnaires et organisations de la fonction publique la chance de vivre cette expérience. Par conséquent, ils ont recommandé la tenue de vastes discussions sur les valeurs dans la fonction publique, soit le déclenchement d'un dialogue en vue d'aider les fonctionnaires à cerner les problèmes et les défis de leurs propres milieux de travail et, par l'exploration de ces difficultés, à déterminer du même coup les mesures à prendre pour aplanir ces difficultés. Ce dialogue devait aussi servir à rafraîchir les valeurs de la fonction publique qui régissent le quotidien. Je crois qu'en fin de compte, John Tait percevait la capacité de « dialogue honnête » des fonctionnaires non seulement comme un atout pour que les valeurs de la fonction publique se portent bien, mais également pour définir l'essence même du leadership dans la fonction publique d'aujourd'hui.

Le dialogue sur les valeurs dans la fonction publique se poursuit. Nous espérons qu'en publiant à nouveau *De solides assises*, cette fois sous une forme plus durable, nous attiserons la flamme de ce dialogue. C'est ce que John aurait voulu. Il éprouvait, avec raison, une immense fierté pour ce rapport et pour les réalisations de son Groupe de travail, mais il était encore plus préoccupé de savoir comment concrétiser les valeurs de la fonction publique dans le coeur et dans la vie des fonctionnaires.

Ceux qui cherchent un monument à la mémoire de John Tait n'ont qu'à poursuivre leur lecture. Ceux qui souhaitent honorer sa mémoire mettront cette lecture à profit et la feront revivre en retraçant, à leur façon, la démarche de John Tait. Ils s'engageront avec leurs collègues dans un débat continu sur la fonction publique ainsi que sur les valeurs et l'éthique qui procurent de solides assises à cette « grande institution nationale » qui, pour reprendre les derniers mots du rapport Tait, « est vouée, comme par le passé, au service des Canadiens et de leur forme de gouvernement démocratique ».

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion
Janvier 2000

John C. Tait, c.r. (1945-1999)

Baccalauréat en affaires publiques et internationales, Université de Princeton

Maîtrise en philosophie, politique et économie, Université d'Oxford (boursier Rhodes)

Licence en droit civil, Université McGill
Admis au Barreau du Québec en 1974

Octobre 1994 - août 1999
Conseiller supérieur au Bureau du Conseil privé

Octobre 1996 - Novembre 1998
Conseiller supérieur au Bureau du Conseil privé et Coordonnateur de la Sécurité et du renseignement

Octobre 1994 - Décembre 1996
Président du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et Collaborateur émérite, Centre canadien de gestion

Octobre 1988 - 1994
Sous-ministre de la Justice et Sous-procureur général du Canada

1986 - 1988
Sous-solliciteur général du Canada

1983 - 1986
Sous-ministre adjoint, Droit public, Ministère de la Justice

1981 - 1983
Sous-ministre adjoint, Orientations générales, Ministère des Affaires indiennes et du Nord

1978 à 1981
Secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat de la législation et de la Planification parlementaire, Bureau du Conseil privé

Préambule

Au cours de 1995, Jocelyne Bourgon, greffier du Conseil privé, a confié à des sous-ministres la direction de plusieurs groupes de travail chargés d'examiner diverses questions que l'examen des programmes avait permis de cerner.

Voici quels étaient les neuf groupes de travail et leur mandat :

- **Modèles de prestation de services** — Examiner la prestation des services du point de vue du citoyen.

- **Gestion des services généraux** — Trouver des façons de gérer les services généraux à l'échelle de l'administration gouvernementale en cherchant les économies possibles.

- **Présence fédérale** — Mettre au point une base de données permanente sur la présence fédérale dans l'ensemble du Canada, examiner comment évolue cette présence et identifier les questions qui se posent d'un point de vue géographique ou régional.

- **Présence fédérale à l'étranger** — Faire rapport sur les programmes et la représentation du gouvernement fédéral à l'étranger, et trouver des moyens de rendre cette représentation plus économique.

- **Renforcement des services d'élaboration des politiques** — Examiner les services actuels et recommander les améliorations à y apporter.

- **Planification des politiques** — Évaluer le programme à ce jour, scruter le contexte et donner des avis éclairés sur les grandes orientations gouvernementales.

- **Questions horizontales** — Formuler des recommandations pratiques sur la gestion de ces questions en mettant l'accent sur une meilleure cohérence et une collaboration accrue.

- **Valeurs et éthique** — Examiner la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisager des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure.

- **Un outil de planification permettant de réfléchir à l'avenir de la fonction publique** — Identifier les tendances à long terme qui influent sur la fonction publique, et mettre au point un outil de planification stratégique.

Les sous-ministres coiffant ces groupes de travail avaient toute liberté quant à la façon de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés. Certains ont opté pour des consultations nationales alors que d'autres ne se sont adressés qu'aux principaux intervenants. Dans certains cas, ils ont produit des rapports et des recommandations; dans d'autres, ils ont mis au point des outils tels que la base de données sur la présence fédérale et la trousse de scénarios éventuels destinés à tester les options. Les activités du Groupe de travail sur la présence fédérale à l'étranger ont débouché sur le deuxième volet de l'examen des programmes aux Affaires étrangères et au Commerce international, tandis que les conclusions du Groupe de travail sur la planification des politiques ont servi à préparer le discours du Trône.

Dans son document de réflexion, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique souligne la nécessité d'un dialogue ouvert parmi les fonctionnaires. La fonction publique traverse actuellement une période de tensions qu'exacerbe la nécessité d'abolir quelque 55 000 postes en quatre ans. En période de changement et de tensions, il est impérieux que les employés se sentent libres de discuter ouvertement des valeurs qui guideront leurs efforts futurs et, en définitive, de réaffirmer ces valeurs. Le rapport vise à favoriser une discussion

globale sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Un sommaire du rapport et d'autres documents pour faciliter ces échanges sont disponibles auprès du Centre canadien de gestion (CCG). Au cours des prochains mois, les fonctionnaires de nombreux ministères et organismes tableront sur ce rapport, et sur les documents dont il sera la source, pour scruter les valeurs et les préceptes éthiques qui étayeront le renouveau de la fonction publique.

Malgré leur indépendance mutuelle, les groupes de travail sont arrivés à des résultats et à des recommandations d'une cohérence remarquable. Ils soulignent tous la nécessité d'agir sur plusieurs plans : intégration horizontale, partenariats, culture, service dans l'intérêt public, capacité d'élaboration de politiques, service axé sur le client et gestion des ressources humaines.

Les conclusions des groupes de travail se font également l'écho de celles auxquelles ont donné lieu divers travaux effectués dans la fonction publique au cours de la même période. *Dans chaque ministère*, un vaste éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans le but de moderniser les mécanismes de prestation des services, et les conclusions tirées se renforcent l'une l'autre.

Une somme considérable de travail a en outre pu être accomplie *au niveau interministériel*. Dans bien des cas, elle est le fruit des efforts de groupes, comme le Conseil du renouveau administratif qui a élaboré diverses mesures visant à simplifier les services généraux. Un sous-comité du Secrétariat du Conseil du Trésor a, pour sa part, inventorié les moyens technologiques de faciliter le regroupement de certains services ne relevant pas nécessairement des mêmes instances; il s'est fondé pour cela sur la durée d'utilisation des services gouvernementaux par les particuliers ou les entreprises. Le Conseil du renouvellement du personnel, quant à lui, s'est employé à convaincre les syndicats et les gestionnaires, partout au pays, de repenser le milieu et les relations de travail. Dans d'autres cas, ce sont les conseils régionaux qui se sont chargés de mettre au point des mécanismes devant permettre un partage des responsabilités dans la prestation des services locaux et d'intégrer la mise en oeuvre des programmes.

Les organismes centraux se sont également souciés de moderniser les systèmes et les méthodes. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est chargé d'un projet qui a permis d'amasser une documentation impressionnante pour aider les ministères à accroître la qualité de leurs services.

Enfin, une nouvelle initiative baptisée « La Relève » et destinée à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique comprendra un large éventail d'initiatives qui, à tous les niveaux (individuel, ministériel et corporatif), viseront à investir dans le capital humain pour doter le Canada d'une institution moderne et dynamique qui soit tournée vers l'avenir.

Les rapports des groupes de travail sont maintenant disponibles. Ensemble, ils ont formulé des recommandations et conçu des outils concrets pour améliorer les services dispensés au public et aux élus. Les résultats ne sont pas un schéma directeur — et ne devaient pas en être un non plus — en vue d'une réforme de la fonction publique. Ils contribueront plutôt aux efforts entrepris pour rationaliser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Les ministères et les organismes qui travaillent de pair avec les organismes centraux continueront de collaborer avec eux à la mise en oeuvre des recommandations des groupes de travail et miseront sur l'expertise commune que leur a procurée cet exercice pour stimuler le renouveau.

Décembre 1996

Avant-propos

Le Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a été mis sur pied par le Centre canadien de gestion (CCG) au printemps de 1995, dans le cadre de son programme permanent de recherche.

Le Groupe d'étude s'est penché sur un sujet qui, aux yeux des responsables du CCG, se prêtait d'une manière tout à fait opportune à une exploration en profondeur car dans l'esprit de nombreux fonctionnaires, une réflexion s'impose de plus en plus sur les principes qui servent d'assises à la fonction publique de même que sur les problèmes d'éthique et de déontologie vécus par ses membres. Le Groupe d'étude a été établi pendant que M. Ole Ingstrup était directeur du CCG, et a terminé ses travaux sous la direction de son successeur, Mme Janet Smith. Le Groupe d'étude tient à les remercier l'un et l'autre pour leur leadership et leur appui indéfectible.

Dans le Troisième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, le greffier du Conseil privé, Mme Jocelyne Bourgon [1], affirmait : « Il faut préserver les valeurs de la fonction publique. Il est essentiel de maintenir une fonction publique impartiale et professionnelle, gouvernée par l'équité, l'intégrité et le service aux Canadiens ». À la séance de réflexion des sous-ministres de mai 1995, le sujet des valeurs dans la fonction publique a été désigné comme étant l'une des questions sur lesquelles il fallait se pencher dans le contexte du programme de changement et de renouveau dans la fonction publique. C'est ainsi que le greffier du Conseil privé a ajouté le Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique à l'ensemble des groupes de travail dirigés par les sous-ministres et chargés d'examiner les grands problèmes ou défis auxquels la fonction publique est aujourd'hui confrontée.

J'ai accepté les fonctions de président du Groupe d'étude et Ralph Heintzman, celles de vice-président. Des hauts fonctionnaires, anciens et nouveaux, ont bien voulu se joindre au Groupe : Margaret Amoroso, Ercel Baker, David Brown, Lorette Goulet, Alex Himelfarb, Martha Hynna, Arthur Kroeger, Judith Moses et Georges Tsaï. Claude Bernier a participé au Groupe d'étude de mai à juin 1995 et Nicole Senécal, de novembre 1995 à mai 1996. Le professeur Kenneth Kernaghan de l'Université Brock, collaborateur émérite du CCG et autorité canadienne en matière de valeurs et d'éthique dans la fonction publique, a accepté de participer au Groupe d'étude. En outre, des collègues du CCG sont venus apporter leur contribution, notamment André Burelle, Greg Fyffe et Arnold Zeman. Je veux remercier tous les participants qui ont, chacun à sa manière, apporté un éclairage particulier aux travaux du Groupe, tout en privilégiant une approche de consensus profitable à tous les membres. Le Groupe d'étude a en outre bénéficié de l'excellent travai accompli par Sylvie Chamberland, Micheline O'Shaughnessy, Roxanne Poirier, Lise Roberge, Ginette Turcot-Ladouceur et Diane Wicks.

Je veux leur exprimer ma profonde gratitude pour la contribution importante qu'ils ont apportée aux travaux du Groupe.

Je crois résumer l'opinion générale en affirmant que c'est pour nous un privilège d'avoir pu examiner des questions si déterminantes pour l'avenir de la fonction publique et si importantes pour chacun de nous, en tant que fonctionnaire. Pour les membres du Groupe d'étude, le processus, les discussions et la réflexion ont joué un rôle aussi important que la production du rapport. Nous sommes conscients que le rapport ne représente que le début de notre réflexion et ne constitue qu'une étape infime du renouvellement de l'ensemble de la fonction publique.

Tout au long du rapport, nous avons souligné l'importance d'être à la hauteur de nos aspirations. Les écarts apparents ou réels entre les paroles et les actes sont pour nous une source de préoccupation. Et pourtant, nous savons que le rapport lui-même risque de contribuer au problème, qu'on pourra n'y voir que de beaux discours et voeux pieux. En fait, au cours de la période de consultation, nous nous sommes demandé si notre

[1] En 1999, Madame Bourgon est devenue Présidente du Centre canadien de gestion et c'est elle qui a signé la dédicace dans cette édition du volume.

rapport n'était pas trop naïf ou idéaliste, et s'il ne constituerait pas un nouveau coup d'épée dans l'eau. Nous sommes toutefois prêts à courir ce risque, et notre expérience au sein de la fonction publique ainsi que nos consultations et nos discussions nous permettent d'afficher un certain optimisme.

L'objectif que nous nous sommes fixé, est d'établir les fondements d'un dialogue ouvert et de contribuer à clarifier les discussions.

Nous ne pouvons pas examiner sérieusement les valeurs sans être confrontés au fossé qui sépare nos aspirations de la réalité. Devant cet écart, la solution facile est de conclure que nous avons rêvé trop grand et de tourner le dos à nos valeurs. La réponse plus exigeante est de nous demander comment réduire cet écart, de raccorder le verbe et l'agir et d'approfondir nos valeurs. Ce sont elles qui nous poussent à agir, à innover. Mieux les comprendre ne peut que nous aider à poursuivre notre cheminement en tablant sur les meilleures traditions et aspirations de la fonction publique.

La fonction publique traverse une période difficile, et ce n'est pas fini. Nous avons commis des erreurs et, parfois, mis nos valeurs de côté. Nous sommes confrontés à des problèmes réels et à des enjeux importants. C'est pour y répondre que le Groupe d'étude a été créé, et les membres du Groupe croient qu'il faut miser sur ce qu'il y a de mieux dans la fonction publique. Nous devons être fidèles à nos aspirations et chercher à nous surpasser dans l'adversité. C'est la seule attitude digne de la fonction publique canadienne.

Aucune réponse n'est parfaite, mais il en existe encore de valables.

Un dialogue franc ne sera toutefois possible que si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes. Nous avons constaté chez certains fonctionnaires une tendance à se dire : « Moi, je fais mon devoir. Les coupables, ce sont les autres ». Notre plus grande crainte est qu'à la lecture de notre rapport, les fonctionnaires soient portés à penser qu'il s'adresse à quelqu'un d'autre. L'établissement d'un dialogue exige que chacun d'entre nous admette qu'il doit s'améliorer et s'interroge sur la façon d'y parvenir.

Notre rapport concerne plus d'un groupe et vise plusieurs objectifs. Nous le remettons au greffier du Conseil Privé, en tant que chef de la fonction publique, et au CCG, en tant qu'organisme instigateur de l'étude. Mais par l'intermédiaire de ces deux destinataires, notre rapport s'adresse à la fonction publique elle-même. Nous espérons que ces trois clientèles le trouveront utile et qu'il pourra servir d'assise sur laquelle on pourra ériger d'autres choses. Comme nous le faisons remarquer dans notre conclusion, ce rapport se veut non pas le dernier mais le premier pas du long processus de renouveau qu'il espère amorcer.

John C. Tait
Décembre 1996

1. Introduction

Le but du présent rapport est d'aider la fonction publique à redécouvrir et à comprendre les valeurs fondamentales dont elle vit, et de l'aider à les mettre en pratique dans toutes les facettes de son travail.

Un certain nombre d'événements, de pressions et de changements ont engendré, au sein de la fonction

publique, des doutes, des incompréhensions, voire du scepticisme à l'endroit de ces valeurs. Il est tout à fait naturel que certains de ces problèmes se posent durant une période de profonde mutation, mais à notre avis, il est plus essentiel que jamais de clarifier ces valeurs pour mieux composer avec le changement et assurer le renouvellement de la fonction publique.

Le présent rapport cherche à examiner, ouvertement et honnêtement, les actions et les préoccupations des fonctionnaires et à trouver comment on pourrait mieux harmoniser les gestes et les valeurs au sein de la fonction publique.

Les types de préoccupations sur lesquels nous nous sommes penchés touchent au rôle des fonctionnaires, à leurs relations avec les ministres, à la notion de carrière, à la tension entre valeurs traditionnelles et nouvelles orientations, aux demandes apparemment contradictoires auxquelles doivent répondre les fonctionnaires, et enfin, au leadership dans la fonction publique.

Ce rapport ne se veut pas un énoncé détaillé ou définitif des valeurs de la fonction publique. Il n'offre pas de liste ou d'énoncé officiel des valeurs de la fonction publique dont on pourrait ensuite se servir machinalement à la manière d'un simple test ou d'un code. Cela aurait pu être notre objectif, et nous l'avons bel et bien envisagé, mais nous l'avons rejeté dès le départ pour des raisons que nous aimerions expliquer immédiatement, parce qu'elles ont eu des effets déterminants sur notre travail et donc sur le présent rapport et sur la façon dont nous espérons qu'il sera utilisé.

Notre approche

Depuis quelques années, les valeurs ont reçu beaucoup d'attention au sein de la fonction publique. En 1987, avant l'exercice FP 2000, Gaétan Lussier a dirigé un comité de sous-ministres sur les valeurs fondamentales qui gouvernent la fonction publique. L'initiative FP 2000 visait elle-même à clarifier certaines valeurs fondamentales de la fonction publique et à les énoncer officiellement et clairement dans un livre blanc du gouvernement. Il y a eu d'autres tentatives d'articuler les valeurs qui s'appliqueraient à l'ensemble de la fonction publique; par exemple, l'APEX a élaboré un « énoncé de principes » pour les cadres de la fonction publique. Au cours des dix dernières années, la plupart des organismes du secteur public ont entrepris des exercices de définition de leur « mission et de leurs valeurs ».

Tout le travail qui a été mené en ce sens, aussi bien à l'intérieur des ministères et des organismes que pour l'ensemble de la fonction publique, a été utile et visait le même objectif important. Il en est malheureusement résulté un certain cynisme voire du scepticisme à l'égard des valeurs en général et des exercices officiels de définition des valeurs, en particulier. En fait, un grand nombre de fonctionnaires ne veulent plus entendre parler de mission et de valeurs. Pourquoi ce scepticisme?

À notre avis, le scepticisme provient de plusieurs sources. Dans certains cas, on n'a pas examiné rigoureusement les valeurs, ni formulé adéquatement les principes dont on se réclamait au départ, et lorsque des contradictions inhérentes sont devenues manifestes, la validité de ce que l'on avait dit ou de la position que l'on avait adoptée a été mise en doute. Par exemple, FP 2000 proclamait — avec raison — que le personnel était le bien le plus précieux de la fonction publique et devait être

traité en conséquence. Cependant, ses auteurs n'ont pas réussi à faire le lien avec la situation budgétaire du gouvernement fédéral, les mesures qu'il fallait prendre pour la redresser, et la réduction éventuelle des effectifs qui pouvait en résulter. Il n'y avait rien dans toutes ces situations qui était incompatible avec l'importance initiale attachée au personnel par FP 2000, mais parce que ses auteurs n'avaient pas fait ce lien, on y a vu une contradiction et le scepticisme s'est installé.

Une autre source de scepticisme est l'écart entre les intentions formulées et la réalité vécue. Malgré tous les grands discours sur les valeurs, certains chefs et responsables de la fonction publique ne semblaient pas prêcher par l'exemple. Ce qu'ils disaient et ce qu'ils faisaient étaient deux choses différentes. Comme on dit, ils ne joignaient pas le geste à la parole. Et voyant un tel écart entre les discours et les actes, de nombreux fonctionnaires se sont dit que toutes ces paroles étaient creuses et qu'elles ne valaient plus la peine d'être écoutées. D'élégants énoncés de valeurs décoraient les murs des bureaux mais ne parvenaient pas toujours à pénétrer dans le coeur des gens, même dans celui des fonctionnaires qui les avaient rédigés.

À notre avis, cette situation s'explique en partie par les problèmes inhérents aux codes et aux règles. Codes et règles ont toujours leur place. Ils sont même essentiels dans certaines circonstances et pour atteindre certains buts. Mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls. Ils donnent les résultats voulus lorsqu'ils incarnent les convictions profondes et les pratiques qui ont déjà cours dans une communauté. Ils donnent de piètres résultats lorsqu'à l'inverse on veut que ces codes et règles amènent les gens à se comporter autrement qu'ils ont l'habitude de le faire ou à poser des gestes pour lesquels ils ne voient pas un appui généralisé dans leur milieu. Ce ne sont pas les concepts abstraits qui nous inculquent le bien mais plutôt ce que nous vivons tous les jours dans un milieu concret et au contact de personnes en chair et en os. C'est dans un milieu qui y croit et qui les met en pratique tous les jours par des gestes, concrets et symboliques, que les valeurs se développent. D'où l'importance du leadership

« Ce ne sont pas
mais plutôt ce q
et au contact de
y croit et qui les
concrets et sym

et des modèles de comportement. D'où également l'inefficacité des principes abstraits lorsque ceux-ci ne sont pas perçus comme enracinés et appliqués concrètement dans un milieu donné.

Une autre raison pour laquelle les exercices de définition des valeurs ont parfois sonné creux ou n'ont pas réussi à tenir toutes leurs promesses tient au fait que les discours sur les valeurs dans la fonction publique (et dans d'autres organismes) n'ont pas traité avec assez de franchise et de clarté des conflits de valeurs. Nous sommes portés à penser que les conflits de valeurs ne se produisent que lorsque nos propres valeurs se retrouvent devant des valeurs opposées. Nous ne sommes pas suffisamment conscients de ce que les philosophes appellent la hiérarchie des valeurs, du fait que nos valeurs non seulement entrent en conflit avec leurs contraires mais aussi les unes avec les autres. Même nos valeurs les plus précieuses s'opposent régulièrement entre elles et nous obligent à faire des compromis. La chose est vraie dans notre vie personnelle. Elle l'est aussi, et sans doute avec plus d'intensité, dans la fonction publique et l'administration publique dont la tâche essentielle est d'équilibrer des valeurs et des objectifs qui s'opposent. Comme nous ne sommes pas suffisamment conscients de ce fait ou disposés à le reconnaître, nous sommes parfois portés à penser qu'il y a trahison d'une valeur ou d'un principe alors qu'en fait celui-ci est simplement subordonné ou marié, dans une circonstance particulière, à une autre valeur importante.

Une dernière raison pour laquelle les exercices de définition des valeurs n'ont souvent pas réussi dans le passé à rallier les bonnes volontés tient à notre difficulté à reconnaître honnêtement l'existence d'une certaine confusion. La plupart des exercices de définition des valeurs ont été entrepris dans des circonstances de renouveau organisationnel où leur objectif était de redonner espoir et de susciter l'enthousiasme.
La tentation est toujours forte dans de telles situations de faire peu de cas des difficultés, de sous-estimer les tensions ou les problèmes, de parler ou d'agir comme si les choses étaient plus claires ou plus simples qu'elles ne le sont en réalité. À long terme, un tel comportement donne ordinairement des résultats contraires à ceux que l'on recherchait. Car les problèmes sont réels: si ce n'était pas le cas, on ne se serait sans doute pas mis à se poser des questions sur les valeurs ou le renouveau. Et les gens ne sont pas dupes. Ils voient les problèmes, sentent la tension et ne se laissent pas berner par les beaux discours rassurants. Vouloir établir avant le temps un climat de certitude ne sert qu'à renforcer les doutes et le scepticisme.

Pour toutes ces raisons, nous ne pensions pas que le travail de ce Groupe d'étude sur les valeurs et

« [redacted] d'étude sur [redacted] devait viser à définir [redacted] »

l'éthique dans la fonction publique devait viser à définir un ensemble de valeurs pour la fonction publique ou encore moins commencer par une telle définition. Nous

« [redacted] intéresser à ce [redacted] les préoccupent, nous [redacted] faire. »

avons décidé d'examiner d'abord et avant tout les problèmes et les enjeux qui existent aujourd'hui, les questions qui reviennent le plus souvent ou ce que l'on ressent le plus profondément quant à la nature et au rôle des valeurs dans la fonction publique d'aujourd'hui. Nous nous sommes dit qu'il fallait d'abord nous intéresser à ce que pensent les gens, à ce qui les inquiètent et les préoccupent, nous abstenir de leur dicter ce qu'ils devaient penser et faire. Nous n'avons pas exclu la possibilité qu'il ressorte de notre travail un énoncé ou résumé général quelconque des valeurs qui sont importantes. Si cela devait arriver, nous tenions à ce que ce soit à la fin. Nous tenions à ce que cela découle, d'une manière concrète et convaincante, d'un examen des questions et des problèmes concrets tels qu'ils se présentent aujourd'hui à nos collègues dans la fonction publique. En procédant de cette façon, nous espérions que notre travail serait plus utile et plus authentique et que les gens le jugeraient ainsi.

À partir de l'approche que nous avons adoptée, il nous arrive au cours du rapport de parler sans hésitation de certaines valeurs particulières de la fonction publique. Cependant, nous abordons ces aspects de façon spontanée dans le contexte de la réflexion à laquelle nous nous livrons sur la nature du gouvernement. Il s'agit des valeurs qui viennent naturellement à l'esprit lorsqu'il est question de la fonction publique et de ses rapports avec la démocratie, des valeurs qui accompagnent nécessairement toute réflexion sur la fonction publique. Nous accumulons pour ainsi dire, ces valeurs au fil de nos réflexions, puis nous les regroupons à la fin de chaque chapitre et en tirons des éléments essentiels de notre conclusion.

Un dialogue franc

S'il est une image qui décrit notre démarche et la façon dont nous voulions qu'elle soit perçue, c'est bel et

« S'il est une [redacted] nous voulions [redacted] franc dialogue. »

bien l'image d'un franc dialogue. Cette image comporte deux parties : le dialogue et la franchise.

Le dialogue suppose deux choses. Premièrement, l'échange, la discussion, le débat et la reconnaissance

qu'il y a ou qu'il peut y avoir plus d'une façon de voir les questions importantes et que chacune de ces façons peut apporter quelque chose pour approfondir ou élargir notre compréhension de la réalité. C'est ainsi que la conversation doit se poursuivre assez longtemps pour que tous les points de vue importants soient entendus, que les gens apprennent les uns des autres, et qu'émerge cette compréhension plus profonde. On peut en déduire que la seconde implication du dialogue est que la vérité, ou toutes les dimensions de la vérité, ne sont pas connues au départ. Elles ne se manifestent que par le dialogue lui-même. C'est ainsi que le dialogue exige de l'ouverture d'esprit, de la patience, une aptitude à écouter et à absorber, la capacité de résister à l'envie de passer rapidement aux conclusions, la capacité de mettre volontiers ses croyances en suspens.

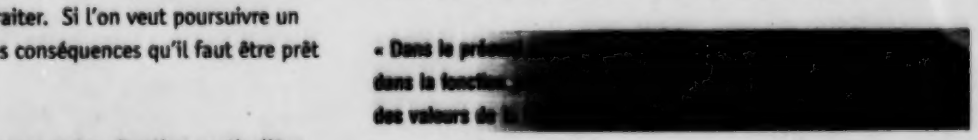
Un dialogue *franc* exige la capacité de parler ouvertement de questions difficiles. À cet égard, deux défis importants se présentent à un groupe comme le nôtre. Le premier concerne le fait qu'un grand nombre des questions que nous tenions à aborder étaient complexes et délicates. On peut comprendre pourquoi les organisations, surtout des organisations comme la fonction publique, cherchent souvent à les éviter. Les mettre sur le tapis peut être douloureux et embêtant, et elles peuvent soulever des problèmes difficiles à traiter. Si l'on veut poursuivre un dialogue franc, il y a des conséquences qu'il faut être prêt à accepter.

Le second défi concerne notre situation particulière en tant qu'équipe composée de fonctionnaires. Il nous faut à ce titre exercer la prudence et la discrétion qui conviennent à notre statut professionnel. Il ne conviendrait pas que nous formulions des observations sur la conduite de ministres ou de représentants ministériels particuliers. Notre rapport ne doit pas seulement porter sur les valeurs de la fonction publique, il doit également en être l'expression, et au nombre de ces valeurs, il faut placer la discrétion, l'anonymat, l'impartialité et la loyauté.

Respecter ces valeurs tout en poursuivant un dialogue imprégné de réelle franchise est un véritable tour de force. Nous ne voulons pas poser des gestes qui soient incompatibles avec les valeurs mêmes que nous défendons, mais nous ne voulons pas être accusés plus tard de n'avoir été qu'un groupe de plus qui n'a pas pu traiter efficacement les questions fondamentales auxquelles notre institution est confrontée. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à parler lorsqu'il le fallait de certains épisodes bien précis de l'histoire récente de la fonction publique qui ont soulevé d'importantes questions de principe. Si nous nous en étions abstenus, la présente discussion aurait donné l'impression d'être coupée du réel. Nous avons choisi cependant de ne pas nous attarder sur ces épisodes ni de les passer au crible. Nous espérons que nous réussirons de cette manière à respecter les exigences aussi bien de la discrétion que de l'ancrage dans la réalité. Nous espérons qu'une telle approche encouragera le dialogue franc sur les questions importantes et difficiles que notre rapport est censé aborder.

Les valeurs et l'éthique

Il convient sans doute ici de parler brièvement des liens qui existent entre les valeurs et l'éthique, selon la conception que nous nous en sommes donnée aux fins de



notre étude. Pour nous, les valeurs sont les croyances profondément ancrées qui influencent nos attitudes, nos actions et les choix que nous faisons. Dans le présent rapport, les aspects déontologiques du travail dans la

fonction publique sont abordés en tant que sous-ensemble des valeurs de la fonction publique; ce sont donc les croyances bien ancrées qui influencent nos attitudes et nos actions quant à ce qui est bien ou mal. Les « valeurs liées à l'éthique » sont des valeurs de la fonction publique incarnées dans l'action, là où il y a des choix à faire entre ce qui est bien ou mal. Elles sont ce que le Vérificateur général a appelé, dans son rapport de 1995, « l'éthique dans la prise de décision ».

Faire un choix parmi des valeurs ne veut pas toujours dire faire un choix entre ce qui est bien ou mal sur le plan moral. Par exemple, choisir entre une fonction publique partisane et non partisane ou entre une fonction publique axée sur la carrière et une fonction publique non axée sur la carrière n'est pas un choix entre un bien et un mal. L'une de ces formes de fonction publique peut être plus souhaitable que l'autre. L'une peut vraisemblablement être plus propice à la bonne conduite des affaires publiques que l'autre, mais le choix ne relève pas en lui-même de l'éthique.

En ce qui concerne l'éthique dans la fonction publique, l'existence ou la possibilité d'une action fautive, qu'elle soit illégale ou non, occupe, cependant, une place de premier plan. Les questions d'éthique sont par leur nature même des questions de conscience, où l'on peut dire que l'un des choix qui s'offre n'est pas conforme à la morale, ou l'est moins que les autres.

La fonction publique du Canada continue à afficher, dans l'ensemble, un degré enviable de probité professionnelle. Dans une étude récente du milieu commercial international effectuée par Transparency International, le Canada se situait parmi les cinq premiers pays au monde sur le plan de la probité de l'appareil gouvernemental. Mais qu'il s'agisse de la fonction publique ou d'autres institutions ou professions, l'éthique est un domaine où il ne faut jamais relâcher la vigilance. Et il en est ainsi non parce que nous connaissons de graves problèmes mais parce que les valeurs liées à l'éthique sont extrêmement importantes dans la vie quotidienne des fonctionnaires et que les pressions exercées sur eux soulèvent des questions déontologiques nouvelles et plus profondes, telles le traitement équitable des employés, ou l'importance de continuer à donner priorité à l'intérêt public sur la carrière personnelle durant les périodes de réduction des effectifs. Tous les jours, dans une multiplicité de contextes, les fonctionnaires sont appelés à prendre des décisions et des mesures qui touchent la vie et les intérêts des Canadiens : ils manipulent des renseignements personnels et confidentiels, ils offrent de l'aide et des services, ils s'occupent des deniers publics, ils répondent à des appels provenant de personnes qui connaissent des situations difficiles. Étant donné le degré de confiance que le public leur témoigne, les fonctionnaires doivent nécessairement avoir un sens plus aigu des valeurs morales qui doivent guider leurs actions.

Les valeurs liées à l'éthique forment l'une des quatre familles de valeurs de la fonction publique que nous avons relevées au cours de notre étude, comme en fait état notre conclusion. Combinées aux valeurs démocratiques, aux valeurs professionnelles et aux valeurs humaines, elles constituent les valeurs de base de la fonction publique. Si, par une orientation appropriée de la gamme complète des valeurs de base de la fonction publique, nous créons de solides assises pour la pensée et la conduite de la fonction publique, nous sommes d'avis qu'il sera plus facile de maintenir un haut degré de probité dans la fonction publique. Pour toutes ces raisons, nous nous attachons à parler dans le présent rapport aussi bien de l'*ethos* que de l'*éthique* de la fonction publique.

Les valeurs canadiennes

La fonction publique du Canada existe et poursuit ses activités à l'intérieur d'un contexte englobant très spécifique : celui de la société canadienne avec l'éventail de ses valeurs. Le gouvernement du Canada n'est pas le gouvernement de n'importe quel pays. C'est le gouvernement de ce pays-ci: un État fédéral doté d'un régime parlementaire; un pays nord-américain dont l'expérience historique unique explique l'existence

d'une société distincte au Québec et de réalités provinciales et régionales très diverses; un pays qui nous a donné deux langues officielles, une répartition particulière des pouvoirs, une Charte des droits, une culture politique unique et un contrat social spécial qui continue à évoluer. Toutes ces caractéristiques du système politique canadien supposent une gamme de valeurs qui sont profondément canadiennes, telles la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Ces valeurs se situent au coeur même des rôles et des responsabilités des fonctionnaires en tant que dépositaires de la confiance du public. Dans une certaine mesure, les valeurs constitutionnelles ont perdu de leur éclat par suite des tentatives avortées pour changer certaines dispositions constitutionnelles critiquées. Mais pour les fonctionnaires, la constitution est ce qui fonde leur devoir de servir les ministres et de préserver l'intérêt public dans le cadre de la loi. Si nous prenons le temps de réfléchir à la question, nous constatons que notre constitution, écrite et tacite, définit l'essentiel de ce qui constitue le Canada : démocratie parlementaire, fédéralisme et Charte des droits. Pour les fonctionnaires, cela signifie qu'il est essentiel de respecter l'autorité des gouvernements élus, les rôles et les responsabilités des gouvernements provinciaux, et les droits et libertés des Canadiens. Ces valeurs canadiennes constituent en même temps des valeurs fondamentales pour la fonction publique.

En fait, le Groupe d'étude n'a pas examiné ces valeurs en profondeur. Elles nous ont toutefois accompagnés tout au long de notre travail, à l'instar des fonctionnaires qui y sont exposés tous les jours. Et nous avons constaté que les valeurs constitutionnelles font partie intégrante des conditions qui commandent la confiance du public et définissent la mission de la fonction publique. Nous sommes également persuadés que ces valeurs sociétales méritent qu'on les étudie davantage à titre de matrice culturelle de la fonction publique canadienne. Il s'agit de valeurs sur lesquelles le Centre canadien de gestion pourrait se pencher de façon continue dans le cadre de son programme de recherche, et nous lui recommandons de le faire.

2. Le contexte démocratique et le défi de la reddition de comptes

À notre surprise, les questions auxquelles le Groupe d'étude a fini par consacrer la plus grande partie de son travail — et sur lesquelles nous revenions fréquemment — sont des questions qui, considérées globalement, pourraient être appelées, pour être bref, des questions de gouvernement responsable, et surtout de l'obligation de rendre compte de la part des fonctionnaires.

Il y a au moins deux raisons qui expliquent, à notre sens, pourquoi ces questions ont occupé une partie aussi considérable de notre temps. La première est que ces valeurs sont au coeur des préoccupations qu'entretiennent les fonctionnaires sur l'évolution de la fonction publique. La seconde tient au fait que ces questions sont l'axe autour duquel tourne tout le reste : presque chaque fois que nous nous penchions sur une autre question, elle nous ramenait d'une manière directe ou indirecte aux principes de la vie démocratique dans un système parlementaire. Il était donc tout à fait à propos que nous ayons sans cesse gravité vers ces questions.

En ce qui concerne le premier aspect, de nombreux fonctionnaires se disent, à tort ou à raison, que les principes qui gouvernent les rapports entre serviteurs de l'État, ministres et Parlement se transforment, mais ils ne comprennent pas encore ce que les nouveaux principes sont censés être et ils supposent que ces transformations pourraient modifier de manières qui demeurent encore obscures « l'ancien accord » à partir duquel la fonction publique fonctionnait auparavant.

Deux sortes d'inquiétudes prévalent : 1) que les concepts fondamentaux de responsabilité ministérielle et d'anonymat des fonctionnaires sont menacés et traités à la légère, et que cela est en voie d'ébranler les assises mêmes de la fonction publique, et 2) que ces concepts ne sont plus pertinents et constituent un obstacle à la réforme. Ces inquiétudes s'expriment de diverses façons : « Si on m'encourage à prendre des risques dans le domaine de l'innovation, et que j'essuie un échec, qui va se porter à ma défense? » « Mes supérieurs vont-ils m'imputer cet échec aux yeux du public? » « Les conseils que nous donnons à nos ministres ne semblent d'aucun poids. » « Je ne suis pas sûr d'apporter une contribution à mon ministère. » « On me tient responsable de circonstances sur lesquelles je n'ai aucun contrôle. »

Nous croyons que les préoccupations qui entraînent ces anxiétés sont partiellement fondées, et partiellement erronées. Nul ne peut nier que certaines conventions ou pratiques de la fonction publique se transforment. Il ne faut pas oublier cependant qu'un régime parlementaire est par définition une forme évolutive de gouvernement, qui s'adapte sans cesse pour faire face aux nouvelles circonstances, contrairement aux régimes plus rigides, statiques et codifiés. Et au point où en sont les choses, nous ne voyons pas pourquoi notre système de gouvernement ne pourrait pas ou ne devrait pas évoluer dans des sens qui sont largement compatibles avec les principes vitaux ou essentiels qui ont déterminé son orientation dans le passé.

À mesure que nous explorions les valeurs liées à la reddition de comptes et au gouvernement responsable, trois grandes questions ont capté notre attention : les conventions concernant l'anonymat de la fonction publique et la justification publique des mesures gouvernementales, les questions d'imputabilité que soulevaient les nouvelles formes d'organisation gouvernementale et, enfin, la concordance entre les valeurs du gouvernement au pouvoir et celles des échelons supérieurs de la fonction publique. Nous allons examiner chacun de ces aspects dans le présent chapitre.

L'anonymat et la reddition de comptes dans un régime de gouvernement responsable

À tort ou à raison, de nombreux fonctionnaires semblent penser que la fonction publique a toujours reposé sur un marché, une entente ou un « accord » implicite. D'une part (selon la théorie tacite), les fonctionnaires étaient censés accorder au gouvernement au pouvoir (et, par son intermédiaire, au peuple canadien) leur professionnalisme, leur discrétion, leur neutralité, leur

objectivité politique, leur impartialité et leur loyauté. D'autre part, les fonctionnaires pouvaient semble-t-il

s'attendre à au moins deux choses en retour : l'anonymat et la sécurité d'emploi. Selon le principe de l'anonymat, les fonctionnaires ne seraient pas tenus publiquement responsables ou comptables des actions du gouvernement : il s'agissait là d'un rôle réservé aux ministres, qui, après tout, détenaient l'autorité à titre de représentants élus. Selon le principe de la sécurité d'emploi, un poste dans la fonction publique n'était pas censé être chose temporaire ou passagère, qui dépendrait de la durée d'un gouvernement, mais plutôt une chose dont l'on pouvait normalement s'attendre à ce qu'elle dure aussi longtemps qu'une carrière professionnelle ordinaire.

Si nous mentionnons ces suppositions concernant « l'ancien accord », ce n'est pas parce que nous y adhérons telles qu'elles sont formulées. Au fait, nous sommes d'avis que certains aspects de ces suppositions sont viciés, non pour des raisons de fond, mais pour des raisons de forme. Nous les mentionnons parce que nous estimons qu'elles sont source d'une grande partie de la confusion et de l'incertitude qui règnent à l'heure actuelle dans l'esprit de nombreux fonctionnaires au sujet de la façon dont les principes qui servent d'assises à la fonction publique

pourrait évoluer. Puisque l'anonymat et la permanence étaient censés être la contrepartie d'un grand nombre des valeurs d'une fonction publique professionnelle et puisque ces deux principes semblent avoir été remis en question à cause d'événements qui se sont produits dernièrement, alors toutes les autres valeurs se trouvent également mises en doute.

Il nous a semblé essentiel pour cette raison d'examiner plus longuement ces questions de l'anonymat et de la permanence. Nous allons traiter de la première ici et la seconde sera abordée dans le chapitre suivant.

La question et le principe de l'anonymat de la fonction publique sont devenus un sujet de préoccupation pour de nombreux fonctionnaires à cause de plusieurs événements qui ont reçu beaucoup de publicité mais aussi à cause de certaines tendances qui continuent à se manifester. Un de ces événements notoires a été l'affaire dite Al-Mashat qui, dans l'esprit de beaucoup de fonctionnaires, a laissé entendre que les fonctionnaires pouvaient désormais être individuellement pointés du doigt en public et blâmés pour des actions qui pouvaient mettre un gouvernement dans l'embarras. Dans un autre cas, un sous-ministre d'Emploi et Immigration a été soumis à un long interrogatoire de la part d'un comité parlementaire et contraint à accepter la responsabilité de gestes posés par le gouvernement. Dans un contexte moins spectaculaire, d'autres comités parlementaires ont également cherché à imposer à des fonctionnaires la responsabilité de mesures gouvernementales ou, avec une fréquence grandissante, les ont invités à dire ce qu'ils pensaient de certaines mesures ou politiques gouvernementales à titre personnel plutôt qu'en leur qualité de collaborateurs relevant d'un ministre responsable. Aux yeux de nombreuses personnes, ces divers incidents et tendances semblaient aller à l'encontre de la doctrine de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle, modifiant ainsi les règles de base du prétendu « ancien accord ».

Dans le souci de respecter l'approche décrite dans l'introduction, nous n'entendons pas passer ici ces divers incidents au peigne fin. Nous les mentionnons simplement pour faire savoir que nous en tenons compte et parce qu'ils sont au nombre des facteurs qui sous-tendent la discussion actuelle sur les valeurs dans la fonction publique.

En réfléchissant aux pressions et aux tensions qui s'exercent sur la convention de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle, nous avons essayé de comprendre quelles pouvaient en être les sources. Il nous a semblé important que les fonctionnaires sachent que les ministres eux-mêmes se sentent souvent impuissants ou prisonniers des organismes centraux, des processus horizontaux, des processus de consultation ou même de la fonction publique elle-même. Ils ne comprennent sans doute pas eux-mêmes pourquoi ils devraient défendre ou même expliquer des actions dont ils n'étaient pas même au courant et qu'ils n'approuvaient peut-être pas. Ainsi, sous sa forme la plus extrême, la convention de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle exclusive peut parfois donner aux ministres l'impression que les fonctionnaires sont protégés à leurs dépens. Les mesures visant à « habiliter » les fonctionnaires, à leur donner une plus grande liberté d'action sur le plan de la prestation des services ou de la consultation, pourraient exacerber ces sentiments, à moins qu'elles ne soient convenablement encadrées. Car les ministres ont souvent l'impression qu'on leur demande de subir les conséquences d'un problème engendré par une autre personne.

Tout cela se produit dans un contexte où d'aucuns croient que le concept de responsabilité ministérielle est désuet ou tout simplement irréaliste. Étant donné que les ministres ne démissionnent pas pour des erreurs ministérielles, on en conclut que la doctrine est dénuée de sens.

Au fur et à mesure que le Groupe d'étude progressait dans ses travaux, nous en sommes venus à croire que nombre des frustrations et des préoccupations exprimées découlaient d'une notion imprécise de ce qu'est la responsabilité ministérielle et de son lien avec les notions d'obligation de rendre compte, d'obligation de s'expliquer et d'imputabilité du blâme. Le concept a été rendu confus, en grande partie, par les conflits partisans qui cherchent souvent à imputer le blâme. La multiplication des demandes de démission des ministres est un exemple frappant de cet état de choses. On exige des ministres qu'ils acceptent tout le blâme pour de prétendues erreurs commises par les fonctionnaires de leur ministère.

Nous avons constaté que les médias, les politiciens, voire les universitaires, utilisent des termes tels que responsabilité et reddition de comptes dans des sens différents, souvent pour prouver un point particulier. Même si nous sommes conscients du fait que nous ne pouvons régler les vives controverses qui entourent ces questions, nous estimons utile de préciser ici quelques notions de base au sujet de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte de la part de la fonction publique, et d'établir clairement comment nous proposons d'utiliser ces termes et les termes connexes.

Il va de soi que le terme « responsabilité » ne s'applique pas seulement aux ministres. Dans le secteur public, tous les titulaires d'une charge ont des responsabilités qui sont définies en fonction de leur pouvoir. Ils ont l'obligation de bien exercer leurs pouvoirs, conformément à la loi et aux valeurs liées à l'éthique, et si des problèmes surgissent, ils sont responsables de trouver des solutions et de s'assurer dans la mesure du possible que les problèmes en question ne se reproduiront pas. Le terme « responsabilité ministérielle » est utilisé le plus souvent lorsqu'il est question de l'autorité des ministres dans un régime parlementaire, et des fonctions et obligations qui accompagnent cette autorité.

Dans la plupart des situations, l'« obligation de rendre compte[2] » évoque la sanction ou l'explication de la responsabilité. Ce terme est souvent utilisé comme synonyme du terme « responsabilité », car tous deux sont définis en fonction des pouvoirs du titulaire d'une charge; ils couvrent le même territoire. L'obligation de rendre compte suppose qu'on rend des comptes à une autorité, telle que le Parlement ou un supérieur, sur la façon dont on assume ses responsabilités et avec quel degré de succès; sur les mesures prises pour corriger les problèmes et s'assurer qu'ils ne se reproduisent pas; sur l'acceptation des conséquences personnelles, telles que les sanctions

[2] En anglais « accountability »

disciplinaires, s'il survient un problème qui aurait pu être évité si la personne avait pris des mesures appropriées. Tous les titulaires de charge publique sont comptables devant les tribunaux en raison des règles de droit. Les ministres doivent en outre rendre compte de leurs décisions au Parlement tandis que les sous-ministres sont comptables envers leur ministre, et non envers le Parlement.

L'expression « obligation de s'expliquer » est souvent utilisée à la place d'« obligation de rendre compte », surtout lorsqu'il s'agit de l'obligation pour le ministre de s'expliquer devant le Parlement. Le Groupe d'étude utilise cette expression pour décrire un aspect important de l'obligation de rendre compte, soit le devoir d'informer et d'expliquer, à l'exclusion toutefois des conséquences personnelles qui font partie intégrante de la reddition de comptes. Parfois, l'obligation de s'expliquer est utilisée dans des situations où la responsabilité directe et entière n'est pas en jeu. Ainsi, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant les comités parlementaires mais ils n'ont pas à répondre de leurs actions devant ceux-ci. Les ministres doivent s'expliquer devant le Parlement à l'égard des commissions d'enquête autonomes, mais ils n'ont pas à lui rendre compte de leurs décisions.

Les titulaires de charge publique sont responsables de tout ce qui se produit dans leur sphère d'autorité, mais ils n'ont pas toujours à subir des conséquences personnelles telles que les sanctions disciplinaires ou l'acceptation du blâme pour les problèmes qui surgissent. L'imputabilité et le degré du blâme sont fonction de la mesure dans laquelle le titulaire a été personnellement mêlé aux activités ou aurait dû l'être, c'est-à-dire qu'on évalue de façon équitable si le titulaire aurait pu éviter le problème ou aurait pu prendre des mesures pour le corriger. Par conséquent, bien qu'il y ait toujours responsabilité et obligation de réformer, de redresser la situation et d'éviter la répétition des erreurs dans les domaines qui relèvent du titulaire, cela ne veut pas nécessairement ou même habituellement dire imputation de blâme ou conséquences graves sur le plan personnel.

Compte tenu de la réalité politique, la responsabilité et l'obligation de rendre compte se traduisent souvent par un blâme aux ministres lorsque les choses vont de travers. En fait, dire « je suis responsable » signifie souvent « je suis à blâmer ». Toutefois, si l'on veut faire preuve de bon sens et d'équité, les ministres ne peuvent et ne devraient pas être blâmés, et ne devraient certainement pas être forcés de démissionner pour toutes les choses qui vont de travers et qui relèvent de leur autorité, sans qu'on tienne compte du degré de gravité du problème, de la connaissance qu'ils en ont ou de l'influence qu'ils peuvent exercer pour le prévenir ou le corriger. De fait, une trop grande propension à imputer le blâme peut nous distraire des questions plus vastes concernant le bon gouvernement.

De toute évidence, la principale différence entre l'obligation des ministres de rendre compte et celle des fonctionnaires et des cadres dans le secteur privé est le fait que les ministres doivent rendre des comptes au Parlement, un organisme politique à la fois démocratique et partisan. La propension à blâmer et les pressions sur le concept de responsabilité ministérielle ne sont donc pas près de s'arrêter. La confusion entre responsabilité et blâme, la trop grande simplification du concept de responsabilité ministérielle ou l'établissement de seuils trop bas pour les demandes de démission sont dommageables au processus démocratique.

Dans de telles circonstances, il ne faut pas s'étonner que des ministres soient parfois portés à se protéger contre une telle interprétation rigoureuse ou extrême de la responsabilité ministérielle en ne se mêlant pas du tout d'une affaire et en cherchant plutôt à faire porter le fardeau par la fonction publique.

Quelles que soient les sources de la pression qui s'exerce sur la convention de l'anonymat, il est important à notre avis de faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'un principe absolu du gouvernement responsable. À cause des traditions politiques que nous connaissons au Canada, il se peut que nous aimions penser que cette convention est

plus absolue qu'elle ne l'est en réalité. Le Groupe d'étude a pris connaissance, en effet, de certains documents qui nous laissent croire que le Canada se trouve à l'une des extrémités du continuum en ce qui concerne la doctrine et la pratique constitutionnelles. En Grande-Bretagne, par exemple, la longue tradition de « l'agent comptable » rend les secrétaires permanents (sous-ministres) directement et personnellement comptables devant le Parlement de l'administration financière de leurs ministères. Au Canada, l'application du concept de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle a été considérablement nuancée dans certains contextes et pourrait sans doute être nuancée encore davantage. Le Canada a été un pionnier, par exemple, dans la création de sociétés d'État et d'instances « autonomes » (at arms-length) qui sont chargées de questions délicates de réglementation ou de financement des milieux culturels et de la recherche. Car par « autonome », on entend que les ministres n'ont aucun pouvoir direct sur les décisions de ces sociétés et agences et qu'ils ne peuvent donc en assumer la responsabilité. Plus récemment encore, il y a eu des décisions judiciaires qui ont atténué considérablement les principes de la neutralité et de l'anonymat en permettant aux fonctionnaires de s'adonner à des activités politiques partisanes, à l'intérieur de limites précises et hors du cadre de leur travail.

Il importe de souligner ici qu'il est déjà de pratique courante au Canada — et il faut s'en féliciter — de convoquer les fonctionnaires devant des instances parlementaires pour expliquer certaines mesures. Il n'y a rien dans une telle pratique qui soit incompatible avec le principe du gouvernement responsable dans un régime parlementaire. Bien au contraire : fournir des renseignements et des explications au Parlement, que ce soit un ministre ou un fonctionnaire qui le fasse, est l'essence même du gouvernement responsable. Il y a cependant des limites à ce qu'un organisme parlementaire peut exiger d'un fonctionnaire : il ne peut pas lui dicter quoi faire — seul le ministre en est autorisé — il ne peut non plus, ni ne devrait, lui attribuer sans justification la responsabilité d'une action ni lui demander de se prononcer sur des politiques ou des mesures gouvernementales d'une manière qui puisse être incompatible avec les rapports de subordination qui existent entre lui et le ministre. Car c'est au nom de leur ministre que les fonctionnaires ministériels comparaissent devant les comités du Parlement.

Il y a lieu également de faire remarquer que les principes de l'anonymat et de la responsabilité ministérielle n'équivalent pas à une absence de sanctions dans le cas d'erreurs ou d'inconduite de la part des fonctionnaires. Des sanctions peuvent être appliquées et le sont régulièrement, tout comme on le fait dans le secteur privé. Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, cependant, de telles mesures sont normalement prises en privé. Dans la plupart des cas, clouer la personne au pilori ne sert aucune fin utile et peut causer beaucoup de dommages.

Il en ressort donc que l'anonymat de la fonction publique dans un régime parlementaire est une notion beaucoup plus élastique qu'elle ne semble l'être à première vue, et le Canada dispose sans conteste de la marge de manoeuvre voulue pour nuancer encore davantage le principe de l'anonymat. Il serait tout à fait possible au Parlement et aux ministres de déléguer directement une part plus importante de leurs pouvoirs respectifs à des responsables non élus. Dans la section suivante du présent chapitre, nous examinons plus à fond certaines de ces possibilités.

Il faut cependant que l'évolution de la pratique canadienne dans ce domaine tienne dûment compte de la culture politique du Canada. On nous a donné à entendre que, par tradition, les ministres canadiens ont l'habitude de se mêler plus souvent de certains détails de la prise de décision administrative que leurs homologues dans la plupart des autres pays parlementaires. Si cette tradition se perpétue, les gens seront naturellement portés à penser qu'il incombe aux ministres d'accepter les conséquences personnelles de ces décisions. Nous avons également relevé des faits dans la documentation qui indiquent qu'il

y a un plus grand roulement chez les élus à la Chambre des communes que dans la plupart des autres assemblées législatives démocratiques, et que cette instabilité relative de la vie politique canadienne réduit la capacité de créer un bon réservoir d'expertise en administration publique chez les élus et peut accentuer l'esprit de parti de la Chambre des communes. Ce sont des facteurs dont il faudra tenir compte si l'on envisage de nuancer encore plus la responsabilité ministérielle car ils peuvent limiter la marge de manoeuvre.

À notre sens, ce qui importe dans les conventions de la responsabilité ministérielle et de l'anonymat de la fonction publique n'est pas tellement le principe de l'anonymat lui-même que le principe démocratique qui le sous-tend. Selon nous, le principe de l'anonymat de la fonction publique répond à deux grands objectifs : il protège la neutralité ou l'absence de liens politiques des fonctionnaires et leur capacité de donner des conseils francs qui seront accueillis dans un esprit de confiance, et protège l'autorité de ministres qui sont choisis par le biais du processus démocratique. On prétend souvent que la responsabilité ministérielle protège les fonctionnaires en leur évitant d'avoir à justifier publiquement leurs actions, mais c'est le contraire qui est vrai : la doctrine protège l'autorité des ministres. Si on accorde aux fonctionnaires encore plus d'autorité directe et si on les oblige encore plus à se justifier directement devant le Parlement, l'autorité ministérielle en sera nécessairement diminuée. Si le Parlement, par exemple, devait obliger les fonctionnaires à rendre des comptes plus directement et s'il devait leur dire ce qu'ils doivent faire dans l'avenir, une telle situation aurait inévitablement l'effet de réduire l'autorité et la responsabilité des ministres.

Le principe sur lequel repose la responsabilité ministérielle est le principe même de la démocratie : la conduite des affaires publiques relève des représentants élus et non de responsables non élus. Les responsables élus sont par choix ou par nécessité, obligés de travailler par l'intermédiaire de responsables non élus, mais ce sont les élus qui doivent mener la barque et les gens doivent savoir que c'est bel et bien ce qu'ils font. Les fonctionnaires, comme l'a fait remarquer Lord Balfour, devraient *être aux avirons, non à la barre*, car c'est au ministre qu'il appartient de les diriger.

Le gouvernement responsable dans un régime parlementaire n'est rien de plus, en fin de compte, que ce simple principe démocratique. Et la responsabilité politique qui accompagne la responsabilité administrative fait son oeuvre au jour le jour, doucement, et d'une manière positive que tend à faire oublier la fausse importance accordée par goût du sensationnalisme aux scandales, aux erreurs ou aux démissions. La responsabilité ministérielle prend la forme de la communication quotidienne de renseignements et d'explications au Parlement et au public concernant les activités du ministère dont le ministre est chargé et permet en retour de sensibiliser quotidiennement le ministère aux points de vue et aux préoccupations du Parlement et de la population. Cela signifie qu'il faut quotidiennement donner des directives aux ministères et corriger les erreurs de parcours. L'image sensationnaliste de la reddition de comptes que répandent les médias ignore en grande partie cette dimension positive de la responsabilité ministérielle et perpétue la confusion entre la reddition de comptes et l'imputabilité du blâme (ou la « culpabilité »). Avoir à justifier et être censuré ne sont pas la même chose. Un ministre n'est pas obligé d'accepter le blâme à l'égard de choses qui se passent à l'extérieur de son champ d'autorité immédiat. Il lui incombe cependant d'accepter la responsabilité (à moins, bien sûr, que le Parlement ait clairement indiqué que cette responsabilité est située ailleurs — par exemple, dans une société d'État), car s'il ne le fait pas, nous avons affaire à un gouvernement par les non élus.

C'est ainsi que le principe de la responsabilité ministérielle dans un régime parlementaire est une expression du principe démocratique. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer, son corollaire, soit l'anonymat de la fonction publique, n'est pas un absolu. Cette notion a été considérablement nuancée, aussi bien au pays qu'à

l'étranger, et pourrait être nuancée encore davantage au fur et à mesure que la pratique du gouvernement parlementaire continue à évoluer. Si l'on procède dans ce sens, il importera à un moment donné de se demander non pas si les fonctionnaires sont anonymes mais surtout quel doit être leur comportement lorsqu'ils se retrouveront sous les feux de la rampe, et si ce comportement est compatible avec les autres valeurs importantes de la fonction publique, notamment les principes du gouvernement responsable. Si jamais les fonctionnaires occupent davantage l'avant-scène, il sera important que leur comportement exprime et communique le respect qui s'impose pour l'autorité et la responsabilité des ministres. Si, par exemple, des rôles de consultation publique sont de plus en plus confiés aux fonctionnaires, il faudra que les gens sachent que ces derniers sont là pour appuyer les ministres et non pour les remplacer. En réciproque, il importe que les ministres acceptent leur responsabilité d'assurer un traitement équitable aux fonctionnaires dans les forums publics et qu'ils fassent tout en leur possible pour que la reddition de comptes de leurs fonctionnaires se déroule en privé, sauf circonstances exceptionnelles.

Dans le même ordre d'idées, la visibilité et la responsabilité de la fonction publique ne devraient pas porter atteinte à l'autre grand objectif du principe de l'anonymat de la fonction publique : protéger la neutralité de la fonction publique et son aptitude à fournir des conseils francs et ouverts dont on sait également qu'ils sont loyaux, dignes de confiance et discrets. Il est probable, selon nous, qu'il y ait un lien nécessaire entre les valeurs que représentent la neutralité, la discrétion, la loyauté et la franchise. Et lorsque l'on insiste sur l'une d'entre elles, c'est peut-être sur l'ensemble de ces valeurs que l'on agit, sans savoir exactement quels seront les résultats. L'anonymat peut s'avérer avoir un lien avec l'aptitude et le devoir des fonctionnaires de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir et en même temps de servir fidèlement des gouvernements successifs de différentes idéologies politiques et en méritant la confiance de chacun. Les ministres sont plus disposés à accueillir des conseils francs de la part des fonctionnaires lorsqu'ils savent qu'ils peuvent compter sur leur discrétion. Il faut se demander dans ce cas jusqu'à quel point le principe de l'anonymat peut être mis de côté, ou s'il n'est pas plus facile de nuancer ce principe dans certains secteurs de l'administration publique que dans d'autres, par exemple dans l'exécution des programmes par opposition à l'élaboration des politiques.

Si de nouveaux rôles et responsabilités publics sont confiés aux fonctionnaires, ces derniers devront comprendre eux-mêmes la distinction entre être comptable et être exposé au blâme (à la culpabilité) que nous avons soulignée dans le présent chapitre. Nous avons mis l'accent jusqu'ici sur la responsabilité ministérielle et les principes qui entourent l'exercice de cette responsabilité. Il faut savoir que ces mêmes principes s'appliquent également à la fonction publique elle-même. Dans leurs propres sphères d'activité et à tous les échelons, les fonctionnaires ont aussi une responsabilité à assumer, et ils devraient le faire avec la même dignité et la même compréhension que nous attendons des ministres. Avoir à assumer publiquement la responsabilité d'une chose n'équivaut pas nécessairement à en recevoir le blâme. Il suffit que la personne accepte, avec dignité, qu'une chose relève de son secteur de compétence et qu'elle prenne les mesures qui s'imposent. Rien ne pourrait être plus dommageable pour le moral de la fonction publique, ou de certains de ses éléments, que de voir des dirigeants de la fonction publique se décharger publiquement de la responsabilité d'une chose sur des subordonnés lorsque cela leur convient. La fonction publique a soif de gestes simples et symboliques qui incarnent les valeurs qu'elle professe. Il n'est pas nécessaire que ces gestes soient spectaculaires ou extrêmes. Un simple geste d'acceptation de la responsabilité, surtout à des moments difficiles, peut très bien suffire.

L'essentiel de notre propos jusqu'ici est que certaines hypothèses reçues concernant « l'ancien accord » de la fonction publique ne sont pas bien fondées. Le gouvernement parlementaire responsable est une forme de gouvernement qui est plus souple et évolutive que certains

sont portés à croire. Il est capable de ménager une place pour de nouvelles pratiques en matière de visibilité et

d'obligation de s'expliquer des fonctionnaires, tout en préservant les caractéristiques et les avantages essentiels du gouvernement responsable et de la responsabilité ministérielle. Il n'est pas nécessaire de jeter le bébé avec l'eau du bain. L'évolution d'une pratique dans un domaine, par exemple celui de l'anonymat et l'obligation de s'expliquer peut être acceptable ou même souhaitable, à condition de ne pas menacer d'autres valeurs connexes et fondamentales de la fonction publique, telles que la neutralité, l'impartialité, le professionnalisme et la loyauté envers le gouvernement au pouvoir. Dans ce domaine, ainsi que dans d'autres que nous allons examiner, il est

important de ne pas avoir peur du changement ou de ne pas passer non plus d'un extrême à l'autre. Quoique plusieurs choses changent, il y en a bien d'autres qui demeurent stables. Dans toute discussion concernant les valeurs de la fonction publique, il est tout aussi important de prêter attention aux choses qui devraient être conservées et remises à neuf qu'aux apports nouveaux.

Les nouvelles structures organisationnelles et le défi de la reddition de comptes

Au cours des dernières années, les conventions de la reddition de comptes et de l'anonymat ont évolué surtout dans le domaine de la prestation des services et de l'exécution des programmes. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, les liens entre les valeurs que représentent l'anonymat, la discrétion, la franchise et la confiance semblent être les plus ancrés dans le domaine des conseils en matière de politiques. C'est là que les anciennes conventions semblent encore s'appliquer avec le plus de rigueur, bien qu'on ait cherché à trouver de nouvelles approches, notamment en Nouvelle-Zélande.

Dans le domaine de l'exécution des programmes et de la prestation des services, toutefois, on a procédé de façon assez généralisée à la mise sur pied de nouvelles structures organisationnelles et de nouvelles méthodes de reddition de comptes faisant appel à de nouvelles formes d'autonomie et à une plus grande obligation de la part des fonctionnaires de rendre compte au public. Cela s'est produit surtout en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Au Canada, les organismes de services spéciaux étaient au départ des cousins éloignés des organismes exécutifs de la Grande-Bretagne. Dans le dernier budget fédéral, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait créer quatre nouvelles agences (parcs, inspection des aliments, revenu et valeurs mobilières) qui jouiraient peut-être d'une plus grande autonomie et de liens hiérarchiques plus directs avec le ministre, en s'inspirant des modèles de la Grande-Bretagne ou de la Nouvelle-Zélande. Si ces précédents donnent des résultats intéressants, ils pourraient sans doute être étendus à d'autres domaines.

Si l'on procède à de telles expériences en matière de structures organisationnelles, c'est surtout pour rehausser la performance des organisations du secteur public, pour les rendre plus souples, plus aptes à répondre aux besoins, plus efficientes et plus en mesure d'offrir des services de haute qualité aux citoyens. Toutefois, on en arrive inévitablement à se poser des questions, autant au pays qu'à l'étranger, sur la manière dont le modèle d'organisation et de responsabilité que représentent ces organismes peut influencer les valeurs de la fonction publique ou encore sur la manière dont ces mêmes valeurs devraient influencer la conception et la mise en oeuvre

d'un tel modèle. En fait, ce sont les expériences auxquelles on ne cesse de procéder en matière de structures organisationnelles qui ont contribué à susciter l'intérêt mais aussi l'inquiétude qui entoure toute la question de l'évolution des valeurs de la fonction publique.

Si le Groupe d'étude s'est penché sur les questions de structures organisationnelles, c'était pour comprendre et mettre en évidence l'incidence de ces facteurs sur les valeurs de la fonction publique. Il n'appartient pas au Groupe d'étude de dire si le modèle de l'agence est ce qui convient ou non. Ce que nous avons examiné, c'est l'impact que le modèle de l'agence pouvait avoir sur les valeurs de la fonction publique. Ce sont aussi les caractéristiques d'un tel modèle qui pouvaient aider à promouvoir ou à appuyer d'importantes valeurs de la fonction publique, d'après ce que nous pouvions constater. Certaines de ces caractéristiques structurelles sont examinées dans le chapitre suivant, surtout en ce qui concerne l'emploi. Ce qui nous intéresse surtout ici, c'est de connaître l'impact du modèle de l'agence sur la responsabilité et l'anonymat.

Il convient de noter d'abord que le concept d'agences distinctes pour assurer l'exécution des programmes gouvernementaux, n'implique pas nécessairement des changements fondamentaux aux principes de la responsabilité ministérielle.

Comme en Grande-Bretagne ou en Nouvelle-Zélande, les ministres peuvent conserver l'autorité aussi bien en matière d'élaboration des politiques que d'exécution des programmes. Toutefois, dans le cas de l'exécution des programmes ou de la prestation des services, les ministres pourraient déléguer, de manière officielle et publique, certains de leurs pouvoirs aux directeurs généraux des agences chargées de programmes. Les responsabilités globales et l'obligation de rendre compte des ministres resteraient les mêmes : les seules choses qui changeraient seraient la portée ainsi que le caractère ponctuel et public des pouvoirs qui sont délégués aux responsables, pouvoirs qui seraient assortis d'ententes concernant le rendement et les résultats qui sont attendus des organismes. L'administrateur général continuerait à rendre des comptes au ministre et ce dernier continuerait à rendre des comptes au Parlement mais les rapports hiérarchiques auraient davantage un caractère public. Le Parlement disposerait de meilleurs renseignements sur la marge de manoeuvre dont dispose l'agence et les objectifs qu'elle est censée atteindre.

Examinons quelques précédents établis au Canada. Certains organismes du secteur public (sauf les OSS) ont joui d'une autonomie spéciale prévue par la loi, soit parce qu'ils mènent des activités de nature commerciale ou quasi commerciale et fonctionnent ainsi plus ou moins à la manière d'une entreprise (certaines sociétés d'État), soit parce qu'ils participent à des activités ou travaux de réglementation quasi judiciaires de nature délicate ou s'occupent du domaine tout aussi délicat de l'attribution de fonds pour le secteur des arts, de la culture, ou de la recherche. Dans de telles situations, l'objectif est précisément de mettre ces activités à l'abri des interventions politiques. Dans le contexte canadien, les lois définissent les pouvoirs des ministres, souvent de façons légèrement différentes. L'expérience canadienne offre une riche gamme de modèles qui pourraient être présentés sur un continuum allant de la responsabilité et des pleins pouvoirs ministériels à la participation ministérielle minimale. Ce qu'il importe de retenir ici, c'est le fait que la responsabilité ministérielle devrait être définie en fonction de l'autorité que le ministre est sensé exercer, et que le cadre institutionnel et les pouvoirs légaux soient conformes tant à la mission de l'organisme et qu'à la nature même des responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires.

Il n'est pas nécessaire que les nouvelles agences chargées de l'exécution de programmes fonctionnent « at arms-length », c'est-à-dire de façon autonome. Même s'il peut s'avérer que certains programmes de l'État possèdent un caractère quasi commercial ou affichent une autre particularité qui justifie un recours à la formule de la société d'État ou même à la privatisation, bon nombre de

ces programmes, voire la plupart, peuvent demeurer de simples programmes gouvernementaux sous l'autorité et la responsabilité d'un ministre.

À ce compte, et pour être sûr d'établir les rapports hiérarchiques qui conviennent, il est plus utile, à notre

avis, d'envisager plusieurs voire la majorité des agences d'exécution de programmes prévues, comme étant non pas une nouvelle sorte de société mais plutôt une nouvelle sorte de ministère : un ministère d'exécution où les délégations de pouvoirs et les objectifs de rendement sont moins contraignants, plus explicites et davantage soumis à l'examen du public. La chose est importante si les ministères veulent suivre de près certains aspects des programmes ou lorsque ceux-ci sont intrinsèquement de nature gouvernementale. On parviendra ainsi plus facilement à faire en sorte que les ministres continuent à assumer clairement la responsabilité des activités de l'État et que les fonctionnaires relèvent du ministre et non du Parlement ou de qui que ce soit d'autre.

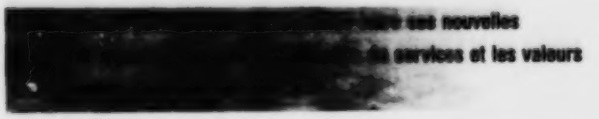
L'ensemble des organismes regroupés sous la direction du Solliciteur général est sans doute ce qui ressemble le plus aujourd'hui, dans la fonction publique canadienne, à ces nouvelles agences d'exécution de programmes. Il s'agit d'un groupe d'organismes distincts chargés de programmes qui relèvent d'un ministre. Ces organismes prouvent que de telles agences peuvent avoir chacune des caractéristiques spécifiques et différentes. Dans le cas des nouveaux types d'organismes d'exécution de programmes, il faudrait ajouter à ce modèle un accord explicite et public énonçant les pouvoirs et les attributions qui sont délégués à l'agence et décrivant les résultats et les normes de programmes qui sont attendus d'elle.

D'après ce qui s'est passé ailleurs, il faudra accorder beaucoup d'attention au contenu et à la précision de l'instrument de délégation et de l'accord de rendement, faute de quoi nous allons sans doute nous retrouver plus tard avec des problèmes sur les bras. Un administrateur général à qui on a publiquement délégué des pouvoirs et remis un accord de rendement devient par la force des choses un intervenant public, même si, en général, son obligation de rendre des comptes au ministre demeure inchangée. Si l'accord n'est pas complètement explicite au sujet des pouvoirs qui sont délégués et des pouvoirs que conserve le ministre — et si l'attitude du ministre et de ses fonctionnaires n'est pas adaptée en conséquence — il faut s'attendre à des conflits. Au cours de nos travaux, nous avons examiné un cas à l'étranger où un ancien administrateur général poursuit un ministre en justice, et la principale raison semble en être des interprétations divergentes du contenu de l'accord conclu entre eux. On nous a également parlé de querelles publiques entre ministres et fonctionnaires au sujet des tâches à accomplir de part et d'autre.

Voilà les types de conflits publics, contraires à de saines valeurs dans la fonction publique, qui peuvent survenir lorsque l'anonymat des fonctionnaires est réduit et lorsque ces derniers deviennent des intervenants publics plus visibles sans que l'on ne dispose des moyens de protection nécessaires nés d'accords précis et de valeurs bien enracinées dans la fonction publique. Pour éviter les conflits de cette nature, des valeurs encadrantes et des accords clairs seront indispensables, surtout au Canada, où, comme nous l'avons mentionné, la culture politique a toujours permis aux ministres de se mêler plus étroitement à certains détails de l'administration que dans bon nombre des autres pays parlementaires.

Tels sont donc les risques, mais si l'on parvient à les surmonter, nos travaux permettent de croire que, contrairement à ce que l'on peut craindre, il n'y aura pas de conflits inévitables entre ces nouvelles structures organisationnelles de prestation de services et les valeurs traditionnelles de la fonction publique. Au fait, nous avons

examiné des travaux de recherche qui soutiennent que la responsabilité politique aussi bien que la responsabilité



des fonctionnaires peuvent être considérablement *renforcées* grâce à de tels arrangements, parce que les ministres ont la possibilité de faire savoir plus explicitement ce qu'ils attendent de leur ministère et de surveiller de plus près la réponse à leurs attentes. Dans le cas des fonctionnaires, la notion d'obligation de

rendre compte devient une dimension très concrète des efforts qu'ils déploient pour atteindre les buts et objectifs du ministre.

Notre analyse, nous permet de croire que ces nouveaux arrangements donneront les meilleurs résultats si les organisations en cause sont imprégnées de la culture et des valeurs propres à la fonction publique. Le renforcement de cette culture ainsi que des valeurs qui l'animent pourrait même être encouragé par certaines des autres caractéristiques du modèle de l'agence et par le régime des ressources humaines qui l'accompagne.

Les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique

Une autre dimension du gouvernement responsable dont on nous a parlé avec une certaine crainte au cours de nos travaux est la concordance entre les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique. Fait intéressant, les deux types de craintes que nous avons remarqués étaient diamétralement opposés. D'une part, certaines personnes, surtout à l'extérieur du secteur public, se demandaient sérieusement si la fonction publique, surtout aux échelons supérieurs, était en mesure d'appuyer loyalement chacun des gouvernements qui se succèdent. Selon ces personnes, si elle n'y parvient pas, le roulement aux échelons supérieurs de la fonction publique devrait augmenter, en ce sens que chaque gouvernement pourrait nommer ses propres hauts fonctionnaires, quel que soit l'endroit où il pourra les recruter, à la manière du système américain. D'autre part, il y a des gens, provenant surtout des échelons intermédiaires et inférieurs de la fonction publique, qui nous ont dit qu'à leur avis, les hauts fonctionnaires faisaient parfois preuve de trop de zèle pour servir le gouvernement au pouvoir et qu'il leur arrivait d'omettre d'expliquer clairement les risques ou les inconvénients de certains plans d'action ou de vraiment faire part aux ministres des préoccupations exprimées par le personnel d'exécution.

Nous n'allons pas aborder ici en profondeur le premier point. Nous aurons des choses à dire à ce sujet dans le chapitre suivant. Pour le moment, nous ne tenons à faire que deux observations, car elles sont cruciales pour ce qui va suivre dans le présent rapport.

La première est que nous ne connaissons aucun fait démontrant qu'on a raison de penser que la fonction publique professionnelle ne peut ou ne veut pas exécuter fidèlement les voeux et les programmes d'un gouvernement dûment élu et qui conduit ses activités en respectant la loi et la constitution. Au contraire, il est manifeste à nos yeux que lorsqu'un gouvernement sait exactement ce qu'il veut faire, une fonction publique professionnelle est en mesure de l'exécuter. Toutes les grandes initiatives en matière de politiques et de programmes que le gouvernement canadien a entreprises depuis une génération ont été exécutées en comptant sur les conseils et sur l'appui de la fonction publique canadienne, quel que soit le parti politique au pouvoir. Une fonction publique qui est capable de mettre en oeuvre une politique énergétique nationale pour un gouvernement et ensuite de la démanteler pour son successeur est de toute évidence une fonction publique qui est en mesure de répondre fidèlement aux voeux du peuple canadien,

tels qu'ils sont exprimés par l'intermédiaire du processus démocratique. Et ce devrait être là une source de fierté non seulement pour les fonctionnaires mais aussi pour tous les Canadiens.

Notre seconde observation est qu'une fonction publique professionnelle est non seulement équipée pour appuyer le programme d'un gouvernement élu mais qu'elle est aussi le meilleur instrument dont il dispose pour y parvenir. Nous sommes nombreux à avoir observé des régimes qui ne peuvent compter sur une fonction publique professionnelle imbue d'un esprit de service à long terme du processus démocratique et nous sommes d'avis que ces autres régimes supporteraient mal la comparaison. On ne saurait trop insister — surtout dans un rapport sur les valeurs liées à fonction publique — sur le fait qu'une fonction publique professionnelle est une importante institution nationale au service de la démocratie.

La deuxième crainte dont on nous a fait part aux échelons intermédiaires et inférieurs de la fonction publique contredit, et jusqu'à un certain point réfute, la première. L'impression que certains entretiennent à ce niveau n'est pas que la fonction publique aux échelons supérieurs est réticente à appuyer fidèlement les programmes des gouvernements qui se succèdent, mais plutôt qu'elle est trop empressée à le faire, et cela au détriment de certains intérêts supérieurs du public.

Il s'agit là d'une préoccupation importante qui mérite d'être examinée à fond. Elle est l'un des indices qui démontre l'existence d'un clivage au sein de la fonction publique sur la façon dont les fonctionnaires envisagent le rôle des ministres dans le domaine des programmes : certains y voient une intrusion contraire à l'intérêt public, d'autres y voient une expression de la démarche démocratique.

Il s'agit selon nous d'une préoccupation qui débouche sur l'examen de plusieurs idées et défis de taille.

Nous avons déjà démontré que la responsabilité et le pouvoir des ministres se fondent sur des valeurs démocratiques. Cette consultation nous rappelle fort à propos que l'un des rôles et des devoirs d'une fonction publique professionnelle soucieuse de servir la démocratie est de faire en sorte que les ministres disposent des renseignements et analyses les plus complets possible avant de prendre les décisions en matière d'orientations et de programmes. C'est ce qu'on appelle parfois « dire sans crainte la vérité à ceux qui sont au pouvoir ». Les ministres devraient être parfaitement au courant des principales possibilités d'action qui s'offrent et des incidences que chacune pourrait avoir; et c'est à la fonction publique de veiller à ce qu'ils en soient clairement informés, même lorsque les analyses présentées aux ministres leur déplaisent. Il ne s'agit pas là d'un obstacle à la démocratie mais bien de l'un de ses piliers. Une fois que les décisions sont prises, le rôle de la fonction publique est de les exécuter du mieux qu'elle le peut dans le respect de la loi et des valeurs liées à l'éthique. Et elle s'y mettra encore plus allègrement sachant qu'elle s'est dûment acquittée de la tâche qui lui incombait en premier lieu : celle de veiller à ce que les ministres possèdent d'abord tous les renseignements voulus concernant les choix qui s'offraient au départ.

Il n'y a rien qui puisse nous inciter à penser qu'aux échelons supérieurs la fonction publique ne s'acquitte pas pleinement, à l'heure actuelle, de son obligation de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir. Mais il est évident que cette partie de la tâche essentielle qui lui incombe est accueillie plus favorablement à certains moments et à certains endroits qu'à d'autres. C'est pourquoi il importe, à notre avis, dans le contexte d'une étude sur les valeurs de la fonction publique, de réaffirmer clairement et fermement que communiquer la vérité aux détenteurs du pouvoir est l'une des principales tâches d'une fonction publique soucieuse de servir le processus démocratique.

Il est également d'une importance primordiale que les fonctionnaires à tous les échelons comprennent que la principale valeur de la fonction publique est de servir la démocratie, qu'aucune autre ne doit la supplanter et que l'exécution fidèle des décisions démocratiques à la suite de conseils professionnels et de délibérations démocratiques, est la raison d'être de la fonction publique et qu'il ne peut être question de remplacer ces décisions par d'autres définitions quelconques de l'intérêt public. Pour plusieurs raisons, les fonctionnaires peuvent perdre de vue ce point essentiel. Ainsi, les fonctionnaires sont frappés par la nature hautement partisane de la politique, l'urgence des problèmes, la nécessité de réagir aux fluctuations de l'opinion publique, et l'accent mis sur la rapidité de l'intervention et l'éclairage que donnent les médias aux événements.

Il n'en demeure pas moins que le jeu politique dans une démocratie est crucial pour notre régime de gouvernement, et il n'appartient pas aux fonctionnaires de juger de ses implications, sauf lorsqu'il leur revient de donner un avis sur les façons d'améliorer les choses. Les fonctionnaires doivent se rappeler qu'ils sont les délégués de leur ministre et qu'ils servent un système démocratique dans lequel des représentants élus peuvent seuls définir légitimement l'intérêt public. Une fois qu'ils ont fait de leur mieux pour donner leur avis, ils doivent accepter les décisions légitimes de leur ministre.

Le fait que les valeurs démocratiques soient souvent oubliées pose un défi de taille sur le plan du leadership et des communications.

Sur le plan des communications, le travail à faire se situe à deux niveaux. Il faut que les hauts fonctionnaires réfléchissent à la nature et à l'efficacité des gestes qu'ils posent — pour expliquer les décisions politiques et les motifs de ces décisions à ceux qui se trouvent aux autres échelons de la fonction publique. Ils doivent faire de même pour toute action destinée à faire comprendre aux membres de leur ministère les moyens employés pour transmettre les points de vue et les analyses des fonctionnaires aux ministres. Les fonctionnaires aux échelons les plus élevés doivent parvenir à un équilibre délicat mais essentiel sur ce plan. Ils doivent représenter fidèlement et efficacement à leurs employés les voeux, les besoins et les choix du gouvernement au pouvoir pour que ceux-ci puissent être satisfaits ou exécutés. En même temps, ils doivent représenter — et les gens doivent voir que cela se fait — les valeurs et la contribution des fonctionnaires auprès des ministres. La seconde tâche est presque aussi importante que la première, parce que si les gens ne voient pas qu'elle est accomplie, il y aura érosion du moral et des valeurs de la fonction publique.

Les valeurs démocratiques

En touchant au concept de gouvernement responsable lors de notre exploration des valeurs de la fonction publique nous sommes devenus plus conscients de ce que nous appelons ici les valeurs démocratiques, valeurs qui servent d'assises à la fonction publique et que nous voulons réaffirmer sans équivoque. Le Groupe d'étude a redécouvert que le facteur définitoire le plus important du rôle et des valeurs de la fonction publique est sa mission démocratique : aider les ministres, sous le régime de la loi et de la constitution, à servir le bien commun.

Nous avons aussi découvert que cette mission fondamentale est souvent oubliée et que les fonctionnaires comprennent souvent mal leurs responsabilités. D'où la nécessité de nous remettre à l'esprit certains points fondamentaux.

La forme de démocratie du Canada est celle d'un gouvernement parlementaire responsable, fondé sur la responsabilité collective et individuelle des ministres devant une Chambre des communes élue et qui, joint aux principes du fédéralisme et à la Charte des droits et libertés, vient encadrer de façon cruciale les rôles, les responsabilités et les valeurs de la fonction publique.

Les principes du gouvernement responsable exercent leur influence discrète et positive au jour le jour, tout en assurant que les fonctionnaires restent subordonnés à l'autorité ministérielle. En ce sens, ils sont la pierre angulaire de la démocratie dans un régime parlementaire, car ils protègent l'autorité des personnes élues dans la conduite des affaires publiques. Leur action positive et omniprésente en faveur de la responsabilité et du sain exercice de l'autorité dans la conduite quotidienne des affaires publiques est obscurcie par le rôle négatif qu'on leur demande trop souvent de jouer lorsque des erreurs sont commises et par l'accent injustifié qui est mis sur le blâme et la démission ministérielles. Il est vrai que les ministres doivent assumer la responsabilité devant le Parlement pour les erreurs de leurs subordonnés administratifs, mais ils n'acceptent pas, et ne devraient pas accepter, de ce fait, un blâme personnel pour ces erreurs.

À notre avis, les principes essentiels du gouvernement responsable ont fait leurs preuves et continueront à nous servir aussi bien à l'avenir qu'ils l'ont fait dans le passé. Toutefois, un régime parlementaire est une forme de gouvernement essentiellement évolutive et nous avons relevé certains domaines où une évolution peut avoir lieu sans que tout l'édifice ne soit menacé. Nous avons pu constater, par exemple, qu'il pourrait y avoir des possibilités de changement dans le domaine de l'anonymat et de la visibilité des fonctionnaires, surtout lorsque de nouvelles structures organisationnelles amènent les ministres à déléguer officiellement et publiquement aux fonctionnaires certains éléments de leurs pouvoirs. À la condition que l'on respecte les voies hiérarchiques dûment établies qui mènent au ministre, nous estimons que les deux grands objectifs de l'anonymat de la fonction publique — préserver la neutralité de la fonction publique et protéger l'autorité des ministres — peuvent être entièrement atteints. Une telle évolution ne présente donc, en tant que telle, aucune menace pour le gouvernement responsable. En fait, les valeurs qui y sont associées pourraient au contraire renforcer l'obligation démocratique de rendre des comptes.

À cause de la nature évolutive du régime parlementaire et aussi de la confusion qui ne cesse de régner dans l'esprit du public au sujet des distinctions à faire entre être comptable et être exposé au blâme, il pourrait être utile dans la conjoncture actuelle d'élaborer un énoncé clair et concis des exigences de la responsabilité ministérielle qui serait facile à comprendre de la part des ministres, des fonctionnaires et des citoyens. Un tel énoncé pourrait répondre à plusieurs besoins, notamment celui de fixer des modalités et des règles de base mieux définies pour encadrer la comparution des fonctionnaires devant les comités parlementaires où ils sont parfois exposés à des pressions pour formuler des observations qui sont incompatibles avec le concept de gouvernement responsable et les valeurs de la fonction publique. Les fonctionnaires répondent aux questions des comités parlementaires mais sont comptables envers leur ministre.

Si l'on tient à ce que les grands principes de la démocratie parlementaire soient réaffirmés, il faut que la fonction publique renoue également avec les principes et les pratiques qui aideront les ministres à s'acquitter plus confortablement et plus efficacement de leur obligation de rendre des comptes. Nous devons veiller à ce que les ministres disposent de tous les renseignements dont ils ont besoin au départ pour prendre les décisions, et à ce qu'ils puissent compter sur toute l'aide possible pour assumer la responsabilité de la mise en oeuvre.

Enfin, les préoccupations des ministres et des fonctionnaires quant à la responsabilité ministérielle et au rôle des fonctionnaires dans une démocratie parlementaire touchent aux valeurs les plus profondes d'une fonction publique : respect de l'autorité des titulaires de charge publique; respect de la constitution, de la règle de droit et des institutions parlementaires et juridiques. À l'évidence, si ces valeurs semblent changer, bien d'autres choses sont mises en doute.

À mesure que les pratiques du gouvernement responsable évoluent ou qu'apparaissent de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités pour la fonction publique, les risques de dérapage ou d'atteinte aux valeurs de base seront grandement réduits si les organisations publiques sont imprégnées d'une solide culture de la fonction publique, animée par le respect de la démocratie et de l'intérêt public. Le renforcement d'une telle culture et des valeurs qui y sont associées est l'une des questions que nous abordons au prochain chapitre.

Un grand nombre des préoccupations concernant les valeurs de la fonction publique qui ont été portées à notre attention et que nous avons explorées au cours de nos travaux étaient liées d'une manière ou d'une autre à l'emploi dans la fonction publique : la nature de cet emploi et les processus qui y sont associés. Il ne faut pas s'en étonner. Qui devrait être employé dans la fonction publique, et comment, sont des questions qui ont toujours été au coeur de l'administration publique, au Canada et ailleurs, et elles ont un rapport étroit avec les valeurs. En effet, la réforme de la fonction publique et le régime d'emploi qui en est issu ont été explicitement conçus, au cours des premières décennies du siècle, pour créer un type particulier de fonction publique, assortie d'un type particulier de culture. À une époque où les valeurs sont une fois de plus remises en question, il n'est que naturel que les préoccupations reliées à l'emploi reviennent elles aussi à l'avant-scène.

Certaines des incertitudes actuelles touchant l'emploi et les valeurs ont leur origine dans des questions que nous avons déjà abordées, par exemple, les nouvelles structures organisationnelles dans la fonction publique. La plus importante source d'angoisse, cependant, a sans nul doute été la récente réduction des effectifs pratiquée à grande échelle. Pendant presque cinquante ans, la fonction publique n'a connu pratiquement que la croissance. Plusieurs générations de fonctionnaires n'ont eu à subir que des mises à pied ou des compressions de personnel intermittentes ou localisées. Bien entendu, une telle situation a engendré certaines suppositions et attentes concernant l'emploi dans la fonction publique, suppositions qui ont été remises en question au moment des compressions de personnel plus généralisées des années 90.

Dans le présent chapitre, nous commençons donc par examiner certaines des questions de valeurs mises en cause par les compressions de personnel. Nous examinons ensuite certaines des questions que les nouvelles expériences organisationnelles dans la fonction publique ont soulevées en ce qui concerne l'emploi. Enfin, nous nous penchons sur les questions entourant l'impartialité et le mérite dans la fonction publique de demain.

La réduction des effectifs et les valeurs

La réduction des effectifs a soulevé deux questions distinctes qui se rapportent aux valeurs dans la fonction publique : les méthodes qui ont été employées et le sens qu'il faut donner à cette réduction. Nous allons examiner la première question ici et la seconde suivra plus loin dans le présent chapitre.

De nombreux fonctionnaires ont été consternés et leur attachement aux valeurs de la fonction publique a été ébranlé aussi bien par le *fait* qu'il y a eu une réduction — qu'une telle chose ait pu se produire — que par les méthodes employées pour l'effectuer. De nombreux fonctionnaires sont d'avis que les compressions de personnel et les méthodes employées pour les effectuer représentent en fait la rupture d'un contrat d'emploi implicite et l'abandon du principe de la sécurité d'emploi. Des conventions collectives explicites ont été annulées par la législation. Un manque de respect à l'égard des fonctionnaires transpirait dans de nombreuses annonces ou déclarations qui semblaient vouloir faire d'eux des boucs émissaires et qui laissaient entendre qu'ils étaient peu productifs, bureaucratiques et en grande partie à l'origine des problèmes d'endettement de l'État et de méfiance du public à l'égard du gouvernement. On a dit de certaines mesures de compression du personnel qu'elles étaient punitives, entourées de secret et frivoles, et qu'elles ont été pratiquées dans un climat où le but principal était de sabrer et où l'on n'était guère intéressé à respecter les règles ou les procédures régulières pour protéger les gens. Aux yeux de certains fonctionnaires, des mesures brutales ont été autorisées, ou même récompensées dans certaines circonstances. Selon eux, il faut croire que le pouvoir l'emportait de loin sur les valeurs et l'éthique, la recherche de résultats à court terme, a éclipsé les objectifs et les valeurs propres à une réelle politique publique.

Nous avons pris connaissance de préoccupations particulières provenant de cadres subalternes, persuadés qu'il y avait un intérêt démesuré de la part des cadres supérieurs pour la protection de leurs plates-bandes, pour les impératifs institutionnels et la hiérarchie, et que l'accent était souvent mis sur la survie personnelle aux dépens de l'intérêt public.

Le sentiment de trahison était d'autant plus aigu que les mesures de réduction des effectifs ont suivi de près les déclarations du livre blanc FP 2000 selon lesquelles les employés constituaient le bien le plus précieux de la fonction publique. Parce que le livre blanc n'a pas su faire preuve de toute la prévoyance nécessaire pour relier de telles déclarations à la situation budgétaire du gouvernement et aux conséquences que celle-ci pouvait avoir pour la fonction publique, la contradiction était flagrante aux yeux des gens et leur confiance dans les valeurs de la fonction publique, ou dans la sincérité des cadres supérieurs, a été gravement ébranlée.

En ce qui concerne les méthodes que l'on a employées pour procéder à la réduction des effectifs, les perceptions sont presque aussi importantes que la réalité elle-même. Étant donné les circonstances pénibles et stressantes dans lesquelles les décisions de compression du personnel ont été prises, il ne faut certainement pas s'étonner si les niveaux de performance n'ont pas été les mêmes partout dans la fonction publique. La perception que nous en avons nous-mêmes, pour ce qu'elle vaut, est que certains cadres supérieurs ont été plus intransigeants, méprisants et indélicats dans leur approche à la réduction des effectifs, tandis que d'autres ont été plus compatissants, respectueux et attentionnés. Nul n'ignore que procéder à une compression de personnel de façon efficace en même temps que respectueuse des humains est une tâche herculéenne, et les possibilités d'honnêtes malentendus sont nombreuses. Ainsi, les employés peuvent parfois être portés à croire que la direction en sait plus qu'elle ne le révèle, même si ce n'est pas le cas. Quoi qu'il en soit, il nous semble que certains ministères ont atténué les sentiments de trahison, de douleur et de cynisme en faisant tout ce qu'ils ont pu pour être francs, ouverts, respectueux et attentionnés; ils ont cherché à être corrects et équitables dans leurs messages et leurs procédures, à faire participer le plus possible les personnes qui étaient touchées et à mettre constamment l'accent sur le déroulement d'une mission nettement axée sur l'intérêt public.

Aux fins de notre étude, le point important n'est pas tant ce qui s'est passé que ce qu'il faut en retenir pour l'avenir. Le fait que dans certains cas la fonction publique n'ait pas été à la hauteur des idéaux qu'elle prétend défendre laisse-t-il entendre que ces idéaux n'avaient aucune valeur au départ et qu'ils peuvent être simplement mis au rancart? Ce n'est pas ce que nous pensons. Il reste indispensable d'entretenir de justes aspirations. Lorsque les actions ne sont pas à la hauteur, il faut en prendre acte et entreprendre de faire mieux. L'idéal n'en reste pas moins aussi valable que jamais et il constitue à la fois un important repère à partir duquel les actions peuvent être jugées et un phare qui guide notre progrès.

FP 2000 avait raison de dire que ce qui importe, ce sont les employés et la valeur qu'il faut leur attacher. Si les mesures qui ont été prises dans le feu de l'action au moment des compressions de personnel n'ont pas reflété cette importante valeur, alors il nous faut prendre des mesures pour faire mieux à l'avenir, sans jamais abandonner l'objectif. Cependant, une simple réaffirmation de la valeur sonnera creux si nous n'avons pas idée de ce qu'il faut faire pour l'actualiser. Le premier domaine où il peut y avoir place pour le progrès est celui de l'obligation de rendre compte. La perception selon laquelle certains dirigeants n'ont pas respecté d'importantes valeurs de la fonction publique en procédant aux compressions de personnel et n'ont pas été tenus de se justifier, voire ont été récompensés pour ce qu'ils ont fait, a des conséquences très néfastes pour les valeurs de la fonction publique en général. Il est très important, pour que les valeurs de la fonction publique restent saines et solides, que ces dirigeants soient comptables — et que l'on sache qu'ils le sont — non seulement des

résultats mais aussi des méthodes qui sont prises pour parvenir à ces résultats. Il nous faudra mettre au point des systèmes de responsabilité plus solides et plus

transparents où les chefs sont évalués non seulement sur leur rendement organisationnel mais aussi sur leur capacité à faire de leurs organisations des lieux où il fait bon travailler et qui favorisent l'éclosion de saines valeurs dans la fonction publique ainsi qu'un esprit de dévouement au bien public.

L'obligation de rendre compte n'est cependant qu'un des éléments qui entrent dans la balance. Il faut également procéder à l'examen des nombreux systèmes qui réglementent et influencent la gestion du personnel, pour faire en sorte qu'ils contribuent à favoriser le type de valeurs que nous voulons promouvoir dans la fonction publique. Il s'agit d'une tâche immense et à long terme, mais qui est très importante pour l'orientation future des valeurs de la fonction publique et, entre autres, pour favoriser une gestion moderne et attentionnée des ressources humaines.

La formation et le perfectionnement constituent bien sûr un élément de cet agencement plus vaste des systèmes. Chose certaine, il faut offrir constamment, entre autres aux échelons les plus élevés de la fonction publique, des expériences de perfectionnement qui aideront à rendre nos dirigeants plus conscients des techniques, des responsabilités et des compétences nécessaires à une saine gestion du personnel. La formation et le perfectionnement ne constituent cependant qu'un outil. Ils ne mèneront nulle part s'ils ne sont pas agencés avec tous les autres systèmes et récompenses qui influencent le comportement des hauts dirigeants, notamment les régimes de reddition de comptes.

La réduction des effectifs et le contrat d'emploi

Comme nous l'avons déjà mentionné, de nombreux fonctionnaires ont été consternés non seulement par les méthodes employées pour réduire les effectifs mais aussi par le fait même que l'on puisse prendre de telles mesures. Leur consternation s'explique par une conviction intuitive que la réduction elle-même venait rompre une sorte de contrat moral fondamental. Nous avons fait remarquer au chapitre 2 que de nombreux fonctionnaires semblent croire que la fonction publique était fondée jusque-là sur un marché, ou « un accord » implicite : en échange de leur discrétion, neutralité, professionnalisme et loyauté non partisane envers le gouvernement démocratiquement élu, les fonctionnaires étaient en droit (du moins le supposait-on) de s'attendre à deux choses : l'anonymat et la sécurité d'emploi. Nous avons examiné la question de l'anonymat au chapitre 2. Dans le présent chapitre, nous abordons la sécurité d'emploi et les liens qu'elle entretient avec les valeurs de la fonction publique.

Il convient d'abord de noter que la sécurité d'emploi couvre deux notions potentielles qui sont souvent confondues mais entre lesquelles il faut faire une distinction. La première est la protection contre le congédiement motivé par des raisons partisanes. La seconde est l'emploi permanent ou à vie. La première notion est un élément central du régime d'emploi et des valeurs de la fonction publique. Ce n'est pas le cas de la seconde. En effet, l'emploi dans la fonction publique a toujours été fondé sur le principe qu'un emploi ne dure qu'aussi longtemps qu'il y a, aux yeux du gouvernement, du travail à accomplir.

Il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi ce principe a été obscurci et pourquoi les deux notions potentielles qu'implique la sécurité d'emploi sont

ordinairement confondues. La longue période d'expansion de la fonction publique entre les années 40 et 80 a aidé à renforcer l'impression que la sécurité d'emploi voulait dire la garantie d'un emploi permanent. De plus, le gouvernement lui-même a tacitement endossé une telle interprétation par des engagements comme la Directive sur le réaménagement des effectifs de 1991.

Loin de nous l'idée de prendre de tels engagements à la légère. Nous pensons au contraire qu'ils représentent une promesse qu'il faut tenir dans toute la mesure du possible, et il faut faire tout ce que l'on peut pour trouver une place aux fonctionnaires déplacés à l'intérieur de la fonction publique elle-même. Cependant, tout compte fait, la taille de la fonction publique et la partie du budget qui peut y être consacrée sont des questions qui relèvent de la conduite des affaires publiques. Il revient de droit à un gouvernement démocratiquement élu de décider de la taille de sa fonction publique et il incombe à cette dernière d'aider à mettre cette politique en oeuvre, du mieux qu'elle peut.

Ce fait étant établi, c'est incontestablement la première dimension — l'aspect non partisan — de la sécurité d'emploi qui est vraiment fondamentale pour

les valeurs de la fonction publique, et non celle de l'emploi à vie. Mais, parce que ces deux dimensions ont été mêlées, et parce que l'emploi permanent ou à vie a été associé au concept d'une fonction publique « axée sur la carrière », un faux raisonnement s'est installé. Selon ce raisonnement, la réduction des effectifs est une rupture de l'ancien accord qui promettait la sécurité; donc il n'y a plus de permanence dans l'emploi et nous ne pouvons plus faire des plans pour l'avenir en comptant sur une carrière dans la fonction publique.

Précisons tout de suite que la conclusion n'est pas fondée. Il serait tout à fait possible de procéder à une réduction draconienne de la fonction publique et de faire toujours de ce qui en reste une fonction publique axée sur la carrière, quelle que soit la définition que l'on donne à ce concept. Il importe cependant pour le moment de voir où le raisonnement mène. Parce qu'elles supposent que la réduction des effectifs signifie que le concept d'une fonction publique axée sur la carrière doit être mis au rancart, de nombreuses personnes se sont mises à chercher un autre principe sur lequel fonder le futur régime d'emploi dans la fonction publique.

Certains ont trouvé un tel principe dans un concept emprunté au secteur privé, celui de « l'employabilité ». Un courant d'études administratives inspiré par les mesures récentes de compression du personnel, soutient que les sociétés du secteur privé devraient désormais fonctionner selon le principe de l'employabilité plutôt que de l'emploi. Du côté de l'employeur, il en découle deux choses, l'une positive et l'autre négative. L'aspect positif du principe de l'employabilité est le fait que les employeurs ont la responsabilité de veiller à ce que les employés possèdent les compétences modernes qui leur sont utiles dans leur travail actuel et pour trouver plus tard un autre emploi. C'est là un élément nouveau de la définition de la responsabilité de l'entreprise dont il faut se réjouir. L'aspect plus négatif du principe de « l'employabilité », dans le cas des employeurs, est le fait que l'entreprise ne se sent plus obligée de dire que les postes qu'elle offre sont permanents et qu'elle s'engage uniquement à donner aux employés les compétences qui les rendront « employables » par quelqu'un d'autre lorsqu'il n'y aura plus de travail chez elle.

Dans le cas des employés, « l'employabilité » présente elle aussi des aspects positifs et négatifs. L'aspect positif, c'est qu'on les encourage et les aide à assumer la responsabilité de maintenir leurs compétences et leurs connaissances à un haut niveau, autant pour leur travail actuel que pour tout emploi futur. L'aspect plus négatif est le fait que les employés sont encouragés à envisager le

travail comme étant quelque chose d'aléatoire et de sporadique. Ils sont encouragés également à ne pas investir de précieuses ressources psychiques sous forme de dévouement ou d'identification à une organisation particulière, mais plutôt à se considérer comme des personnes indépendantes et autonomes, en mesure d'exercer leurs compétences là où le sort et les incertitudes du marché du travail peuvent les amener demain.

Importé dans le secteur public, le principe de l'« employabilité » encourage ses tenants à voir dans la fonction publique une institution beaucoup plus poreuse, où les personnes mobiles peuvent arriver et partir plus facilement et plus souvent. Selon ce principe, l'engagement de la fonction publique n'est plus d'offrir un emploi à long terme, mais plutôt, comme on le dit dans un document, d'aider les fonctionnaires « à maintenir ou à acquérir les compétences qui leur permettraient d'entrer dans la fonction publique et de la quitter à des fins d'emploi ». Selon ce type de vision, si on la pousse à l'extrême, la « fonction publique » devient un ensemble de valeurs, de traditions et de principes plutôt qu'un groupe de personnes ou un ensemble de systèmes et de structures de gestion.

Même dans le secteur privé, le concept « d'employabilité » offre une base peu solide pour un futur régime d'emploi. Sa reconnaissance de la responsabilité qu'a l'employeur d'aider ses employés à moderniser leurs compétences est positive, mais son corollaire négatif sous-estime radicalement l'importance que représentent la loyauté, l'engagement et l'identité pour le rendement des organisations et même pour la santé mentale et le mieux-être des personnes. Comme il fallait s'y attendre, le pendule a commencé son mouvement de retour et on voit apparaître une nouvelle vague d'études administratives qui réaffirment le rôle et l'importance de la loyauté dans les organisations.

Dans le cas de la fonction publique, l'aspect négatif de « l'employabilité » et la vision de l'emploi qu'il véhicule sont particulièrement problématiques, parce que les valeurs associées à la loyauté sont au coeur même de la condition de fonctionnaire. La valeur fondamentale de la fonction publique est la loyauté à l'intérêt public ou au bien public. Les fonctionnaires sont investis de la confiance du public; ils sont dépositaires des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par leur gouvernement démocratiquement élu et tels qu'exprimés dans la loi et la constitution. La structure des valeurs de la fonction publique devrait, avant tout, pousser les fonctionnaires à accorder leur première loyauté au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel, comme tout dépositaire est tenu de le faire. Tout ce qui pourrait encourager les fonctionnaires à agir autrement menace les valeurs qui servent d'assises au service public.

Le problème du principe de « l'employabilité » ou de son corollaire, la vision d'une fonction publique plus poreuse où l'emploi est plus aléatoire et de plus courte durée, est qu'ils sont porteurs d'une telle menace. Selon ce nouvel ordre des choses, les fonctionnaires seraient nécessairement encouragés à utiliser leur rôle actuel pour s'avantager et pour se préparer à un emploi futur, qui pourrait être aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Le potentiel de conflits d'intérêts, aussi bien flagrants que subtils, s'en trouve énormément accru.

Le régime d'emploi dans la fonction publique devrait plutôt être conçu de manière à appuyer et à nourrir les valeurs et la culture associées au service public, surtout la valeur que représente la loyauté au bien public et à la confiance du public. À notre avis, il faut, pour y parvenir, non pas nécessairement une fonction publique permanente mais une fonction publique professionnelle.

Une fonction publique professionnelle

Le concept d'une fonction publique professionnelle n'inclut pas ou n'exige pas une garantie d'emploi à vie. Un gouvernement est parfaitement en droit, selon les principes de la démocratie, de déterminer la taille

de la fonction publique ou son rôle. Dans l'exercice de ce droit, il peut être obligé de temps à autre de déplacer les fonctionnaires. Nous sommes d'avis que toutes les mesures possibles devraient être prises pour replacer les fonctionnaires touchés ailleurs dans la fonction publique. Il peut cependant y avoir des circonstances où cela n'est pas possible. Pour cette raison, la fonction publique a une responsabilité générale d'aider les employés à se prendre en main pour acquérir et maintenir les compétences qui leur seront utiles dans le marché du travail au moment des transitions professionnelles. Et, pour la même raison, une fonction publique professionnelle ne devrait pas être synonyme de permanence de l'emploi.

Mais, elle n'est pas compatible non plus avec la notion d'emploi aléatoire à court terme. Pour nous, une fonction publique professionnelle veut dire trois choses : un bagage de connaissances, de compétences et de savoir-faire que ne peut vraisemblablement posséder quiconque ne fait pas partie de la profession; un ensemble de valeurs et d'attitudes qui déterminent la culture de la profession; et un ensemble de normes pour l'une et l'autre de ces exigences. Si ces choses constituent bel et bien des composantes importantes du professionnalisme, il est évident que l'on ne peut pas devenir un professionnel simplement en le voulant. Il faut normalement du temps avant d'acquérir les connaissances, les compétences, les moyens de réflexion et les perspectives qu'exige une profession. On ne devient pas ingénieur, comptable, médecin ou avocat sans préparation : une partie importante de la vie est ordinairement consacrée à l'acquisition du bagage intellectuel et moral qu'il faut pour fonctionner à un haut niveau de compétence professionnelle. Il n'est pas nécessaire cependant que la personne y consacre toute sa vie professionnelle. Il arrive, fort heureusement, que les gens changent de carrière. Pour cette raison, une fonction publique professionnelle représente beaucoup plus pour nous une attitude, une façon de voir et un niveau de rendement qu'une période globale consacrée à une « carrière ». Une fonction publique professionnelle ne veut pas nécessairement dire qu'il y a emploi à vie; mais elle suppose, pour la majorité des fonctionnaires, un apprentissage suffisamment long pour acquérir les compétences et la culture du professionnalisme et elle implique aussi le concept de masse critique.

Culture et masse critique

Il n'est pas nécessaire qu'une fonction publique professionnelle soit un atelier fermé et ce n'est d'ailleurs pas ce qu'elle devrait être. D'autres parties de la société peuvent être enrichies par les compétences et les optiques des fonctionnaires professionnels qui décident de poursuivre leur carrière ailleurs. Les régimes de retraite et autres dispositions à l'intérieur de la fonction publique devraient être conçus de manière à rendre la chose possible. Parallèlement, la fonction publique a été enrichie — et devrait continuer à l'être — par l'injection des jeunes talents, de nouvelles façons de voir et du dynamisme qu'apportent des personnes venues d'autres milieux professionnels. Il en est ainsi à tous les niveaux, y compris les échelons les plus élevés de la fonction publique. Nous avons tous été témoins du recrutement de personnes issues du milieu universitaire, du monde des affaires, du milieu politique, du journalisme, du droit, d'autres professions ou d'autres fonctions publiques, qui n'ont pas tardé à rendre des services insignes à la fonction publique et à la conduite des affaires de l'État.

À notre avis, il n'y a rien dans tout cela qui est incompatible avec une fonction publique professionnelle. Toutefois, pour que ces nouveaux venus puissent devenir eux-mêmes des professionnels, il faut qu'ils soient accueillis dans une culture bien structurée de service public. Deux choses sont nécessaires pour y arriver. Premièrement, il faut que les réflexes, les compétences, les valeurs et les normes de la fonction publique soient bien développés et constamment nourris. Deuxièmement, il faut que ces valeurs soient incarnées dans une masse critique de personnes. Selon nous, la notion qui affirme que la fonction publique de demain pourrait être un ensemble de principes plutôt qu'un groupe de personnes et les systèmes permettant de les gérer est invraisemblable.

Les valeurs ne peuvent vivre désincarnées. Il n'est pas réaliste de penser que l'on pourrait avoir une culture dynamique de service public sans disposer d'une masse critique de personnes qui incarnent ces valeurs, qui leur donnent de la vie et pour qui elles deviennent une réalité concrète exprimée par l'action, plutôt qu'une abstraction épinglée sur un mur.

Le concept de masse critique est important ici. Nous estimons peu probable que les valeurs liées à la fonction publique puissent continuer à vivre vigoureusement si cette fonction publique ne compte pas une proportion suffisante de fonctionnaires (certainement la majorité) qui ont passé une bonne partie de leur vivant à acquérir les compétences, les connaissances, les réflexes et les normes du service public, et qui sont, en un mot, des professionnels.

La mobilité qui facilite l'entrée et la sortie du personnel de la fonction publique a un rôle fort utile à jouer dans l'avenir, mais elle ne constitue ni l'essentiel de cet avenir, ni une fin en soi, contrairement à ce que l'on a pu prétendre dernièrement dans certaines visions nées d'un faux raisonnement et d'une réaction excessive à la réduction des effectifs. Du point de vue des valeurs liées à la fonction publique, la mobilité vers la fonction publique sera le plus utile si elle se vit dans le contexte d'une culture vigoureuse de service public maintenue par une masse critique de professionnels. De ce point de vue — celui du maintien des valeurs dans la fonction publique — le concept d'une fonction publique professionnelle est peut-être un concept moins rigide ou moins rattaché au temps que certains l'ont supposé — il ne comprend, ni n'exige, par exemple, une garantie d'emploi à vie — mais il est aussi important pour l'avenir que pour le passé. Et les mesures de compression du personnel n'ont en soi rien d'incompatible avec ce concept.

L'unité et la mobilité

Le mouvement de va-et-vient dans la fonction publique n'est qu'une dimension de la mobilité. L'autre est la mobilité à l'intérieur de la fonction publique elle-même et la question connexe de ce qui constitue la fonction publique, de ce que sont ou seront ses lignes de démarcation et son unité.

On nous a fait remarquer que la majorité des fonctionnaires passent toute leur carrière professionnelle à l'intérieur d'un seul organisme. Nous avons pu constater également que la fonction publique comprend de nombreuses cultures organisationnelles différentes. On peut donc se demander si la fonction publique est une seule chose ou plusieurs, et quelle est l'importance des principes de l'unité et de la mobilité pour le maintien de solides valeurs dans la fonction publique.

Il n'y a aucun doute dans nos esprits que la fonction publique n'est pas une mais plusieurs choses, et cette diversité est à la fois une nécessité et une force. La fonction publique a des tâches nombreuses et diverses à accomplir et chacune d'entre elles engendre sa propre structure organisationnelle, sa propre culture organisationnelle et son propre ensemble de valeurs liées au travail à accomplir. Voilà qui est normal.

Il est évident également que la plupart des fonctionnaires s'identifient surtout à leur propre organisation immédiate. Il y a peut-être lieu de nuancer cette affirmation dans le cas des échelons supérieurs, mais, dans l'ensemble, on s'identifie au ministère de l'Environnement ou des Finances ou à l'ACDI avant de s'identifier à la fonction publique dans son ensemble. À notre avis, il en sera toujours ainsi.

Nous sommes d'avis cependant qu'au-delà des valeurs des diverses organisations de la fonction publique, il y a des valeurs universelles (celles que nous examinons dans le présent rapport), qui appartiennent à tous les fonctionnaires et qui, réunies, forment une culture globale de service public. C'est ainsi que l'on peut être amené à se demander si les systèmes ou les politiques qui appuient l'unité et la mobilité à l'intérieur de la fonction publique sont utiles pour maintenir la culture et les valeurs de portée universelle.

D'après ce que nous avons vu dans le secteur privé et dans d'autres fonctions publiques, il y a des liens importants entre les valeurs et la cohésion organisationnelle ou l'unité. Dans le secteur privé, de grandes sociétés, par exemple la Générale Électrique, ont découvert qu'il est essentiel d'insister sur des valeurs communes pour assurer le rendement général de l'entreprise et son unité, même si chaque secteur d'activité de l'entreprise a sa propre culture organisationnelle. Dans le secteur public, l'expérience de la fonction publique australienne peut également nous apporter des enseignements. Des hauts fonctionnaires australiens nous ont dit que les politiques de décentralisation, notamment celles qui ont fait de chaque ministère australien un employeur distinct, ont mis en péril l'unité et la culture de la fonction publique et que des mesures vigoureuses sont prises à l'heure actuelle pour réaffirmer une culture unifiée de la fonction publique, par l'intermédiaire de choses comme des valeurs communes de service au public et des expériences communes de formation et de perfectionnement.

Nous sommes d'avis que les valeurs de la fonction publique peuvent être consolidées par une masse critique et par le sentiment qu'elles sont partagées et enracinées

dans une communauté de serviteurs et servantes du bien public. C'est pourquoi, du point de vue des valeurs qui sont propres à la fonction publique, nous suggérons que les concepteurs de tout futur régime d'emploi tiennent compte de la nécessité de préserver et de promouvoir une communauté globale de serviteurs et servantes du bien public qui partage un ensemble de valeurs propres à la fonction publique, en rendant possible un mouvement assez facile entre les diverses organisations de la fonction publique qui relèvent directement des ministres, ainsi qu'à l'intérieur de celles-ci. Les politiques ou les systèmes qui mèneraient à une fragmentation excessive, ou à une série de ghettos d'emploi, ne favoriseraient pas, à notre avis, de solides valeurs ni une culture commune au sein de la fonction publique.

Les mêmes questions vont survenir lorsqu'il s'agira de concevoir de nouveaux organismes d'exécution de programmes qui jouiront d'une nouvelle existence indépendante et détachée de la fonction d'élaboration des politiques. Il importera de se pencher sur les types de valeurs qui devraient animer tout nouvel organisme d'exécution de programmes, sur les liens entre ses valeurs particulières et les valeurs plus générales propres à la fonction publique et sur la nature des relations qu'il devra entretenir avec les autres composantes de la fonction publique.

Nous n'avons pu cerner, lors de nos discussions, aucune valeur fondamentale de la fonction publique qui ne serait pas tout aussi importante pour les organismes d'exécution de programmes. En fait, nous estimons qu'il est fort souhaitable, voire essentiel, que le personnel de tout nouvel organisme partage entièrement les valeurs de base de la fonction publique et qu'il ne faut pas encourager l'apparition de deux solitudes — l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes — dotées de mentalités et de valeurs différentes.

À cet égard, nous avons trouvé saisissantes l'analyse et les recommandations d'une récente étude des organismes exécutifs du Royaume-Uni entreprise pour le compte du gouvernement britannique par Sylvie Trosa. Dans son rapport, elle note que l'expérience britannique « Next Steps » se butte à la même difficulté qu'ont connue tous les pays qui ont procédé à la réforme du secteur public par la création d'organismes autonomes d'exécution de programmes : l'écart grandissant entre les nouveaux organismes et leurs ministères d'attache. Elle recommande que l'on s'attaque à ce problème en encourageant « une culture commune entre les ministères et les organismes »

fondée sur des valeurs et expériences de travail communes, y compris la mobilité entre ces deux univers. Elle fait remarquer que « l'écart entre les cultures ne sera pas aplani par de nouvelles règles mais plutôt par une meilleure compréhension mutuelle entre les gens, grâce à des expériences communes comme la mobilité, le réseautage et la formation ».

Il y a une ressemblance frappante entre ces observations et nos propres commentaires formulés plus haut, et il y a sans doute lieu d'en tenir compte dans la conception d'organismes semblables au Canada. Selon nous, les concepteurs du régime d'emploi pour les nouveaux organismes d'exécution de programmes devraient avoir à l'esprit l'objectif d'encourager un ensemble commun de valeurs propres à la fonction partagé aussi bien par le personnel des ministères que par celui des organismes. À l'instar du rapport Trosa, nous sommes d'avis qu'une culture commune émergera d'expériences partagées rendues possibles par la mobilité, les réseaux et les expériences de formation communes. Il faut en déduire, entre autres choses, que tout nouveau régime d'emploi devrait s'abstenir d'ériger des murs ou des barrières à l'emploi autour des nouveaux organismes et devrait plutôt encourager le mouvement des carrières entre l'organisme et le ministère. À cet égard, nous estimons qu'il serait instructif d'examiner le rôle qu'a joué la State Services Commission de la Nouvelle-Zélande, surtout dans la nomination et le renvoi des directeurs généraux. En donnant un tel pouvoir à un organisme indépendant du secteur public, la Nouvelle-Zélande a sans doute aidé à freiner le morcellement et la dilution de la culture et des valeurs de la fonction publique, qui pourraient autrement accompagner un découplage des activités d'orientation et d'exécution assorti d'une décentralisation radicale des fonctions et des contrôles. Il ne faut pas croire pour autant que la Nouvelle-Zélande a échappé à ces problèmes. Cependant, le travail continu de la State Services Commission, du moins dans ce domaine particulier, a sans doute aidé à les garder sous contrôle.

Une fonction publique non partisane et le principe du mérite

Il se peut également que l'attention accordée aux nouvelles valeurs a simplement eu l'effet de distraire l'attention de certaines des plus anciennes. Le Groupe d'étude a examiné les travaux de recherche sur les énoncés de valeurs adoptés par des organisations du secteur public au Canada. On nous y fait remarquer que, pour un, les énoncés de valeurs les plus récents accordent une place moins importante au caractère non partisan de la fonction publique.

Nous n'avons pas essayé de déterminer pourquoi il en était ainsi. Il se peut que l'on tienne pour acquis le caractère non partisan de l'administration publique à un point tel que l'on ne sente plus le besoin d'en parler ou de le souligner.

Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que ce manque relatif d'attention aux valeurs reliées à la neutralité politique est problématique et est en partie à l'origine du climat d'incertitude qui règne à l'heure actuelle. Surtout à une époque où une bonne partie du discours relatif à la fonction publique laisse miroiter (à tort ou à raison, comme on l'a déjà mentionné plus haut) l'image d'une fonction publique plus poreuse où l'emploi serait aléatoire et de plus courte durée, on pourrait provoquer des soupçons ou des craintes de résurgence du népotisme dans la fonction publique si l'on omettait de souligner ou de renforcer son caractère non partisan.

C'est pourquoi il y a lieu de réaffirmer l'importance de la neutralité en tant qu'une des valeurs fondamentales de la fonction publique canadienne. Le caractère non partisan de l'administration publique a été l'une des réalisations les plus importantes de la réforme de la fonction publique menée au début du siècle et a jeté les bases de plusieurs des plus belles réalisations de la vie canadienne au XXe siècle, notamment la mise sur pied des programmes sociaux qui sont devenus, au cours d'une période relativement courte, une expression de

l'identité canadienne. Avant ces premières réformes de la fonction publique, les nominations à la fonction publique se faisaient sous l'influence du népotisme et de la politique partisane, une pratique qui limitait la compétence professionnelle de la fonction publique, minait la confiance que le public pouvait avoir dans son intégrité et la viciait en tant qu'instrument du bien public. Ce fut l'établissement d'une fonction publique non partisane qui a permis de surmonter ces handicaps et de créer une bonne partie de l'infrastructure de la vie moderne canadienne.

À notre avis, le caractère non partisan de la fonction publique est inextricablement lié à d'autres valeurs essentielles comme la loyauté, l'intégrité, l'impartialité, la justice, l'équité, le professionnalisme

et le mérite. C'est pourquoi il importe, à notre avis, de réaffirmer ce principe avec autant d'énergie qu'on le fait pour les autres valeurs de la fonction publique et de demeurer très vigilants à l'égard des pratiques, des institutions et des conditions susceptibles de le renforcer ou de l'affaiblir. Il n'appartient pas au Groupe d'étude de proposer les arrangements institutionnels qui seront les plus aptes à protéger un tel principe dans l'avenir. Notre rôle consiste à souligner l'importance de cette valeur et à faire comprendre que tout futur régime d'emploi dans la fonction publique doit être conçu de manière à la protéger et à la renforcer. Nous estimons cependant qu'il convient de souligner le rôle que la Commission de la fonction publique a toujours joué au Canada pour assurer le caractère non partisan des nominations à la fonction publique, surtout aux postes de débutant. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un rôle et d'une fonction qu'il ne faudrait pas compromettre. Leur exécution doit continuer à relever d'un organisme qui peut garantir au Parlement le caractère non partisan à la fois des nominations — surtout des nominations initiales — et de la fonction publique elle-même, en donnant l'assurance que les nominations partisanes n'en menacent ni le professionnalisme ni l'intégrité. Il faudra donner de telles assurances autant dans le cas des nouveaux organismes d'exécution de programmes qui pourront être créés que dans celui des ministères traditionnels intégrés. Nous sommes d'avis qu'un rôle de vérification pour un tel organisme parlementaire serait moins efficace qu'un pouvoir de veto sur les nominations initiales.

Bien entendu, il ne servirait à rien, à long terme, que le favoritisme politique soit refoulé pendant qu'abondent des soupçons de favoritisme bureaucratique larvé. Les pratiques traditionnelles de nomination de la fonction publique, celles qui sont associées au principe du mérite, ont toujours eu pour but d'empêcher le népotisme autant interne qu'externe, apparent ou réel. Il en est résulté un système de nomination qui est beaucoup plus élaboré, fastidieux et lourd que ce que l'on peut retrouver dans le secteur privé.

La lourdeur du système de nomination conçu pour protéger le principe du mérite a été l'une des principales sources de mécontentement et l'un des principaux motifs de réforme de la fonction publique au cours des dix dernières années. Un des importants changements — peu nombreux par ailleurs — que les mesures législatives entourant FP 2000 ont apportés, était les nouvelles dispositions de « déploiement » qui cherchaient à alléger le processus de nomination. L'une des principales raisons pour lesquelles on a entrepris des expériences organisationnelles dans la fonction publique, qu'il s'agisse par exemple des OSS ou des nouvelles agences d'exécution de programmes — a été justement le désir d'échapper aux lourdeurs de certains systèmes de gestion centrale de la fonction publique, notamment ceux qui concernent l'adjudication des marchés, les achats et le processus de nomination.

Nous compatissons certainement avec les gestionnaires qui préconisent la simplification et la souplesse des méthodes en matière de personnel. Il y a certainement moyen d'arriver à un compromis entre les procédures régulières qui protègent le « mérite », l'équité et la neutralité, d'une part, et le besoin de célérité ou de souplesse et de performance organisationnelle, d'autre part. Toutefois, il convient sans doute que le Groupe d'étude insiste à nouveau sur le fait qu'il y a d'importants principes à respecter des deux côtés de cette équation. Il y a des experts qui nous ont dit qu'au cours des vingt dernières années, le processus de nomination de la fonction publique a évolué d'une manière nettement discernable vers l'élargissement de la liberté d'action des gestionnaires. Nous ne disons pas qu'il s'agit là d'une tendance néfaste en elle-même. Nous pensons cependant que si de telles mesures vont trop loin et qu'il n'y a pas de moyens de protection appropriés, elles pourraient nuire à l'institution qu'elles cherchent à servir en créant l'impression, sinon la réalité, de népotisme bureaucratique.

Une organisation publique n'a pas et ne peut pas avoir les mêmes marges de manoeuvre dont jouissent les organisations du secteur privé. Elle devra toujours respecter des normes plus élevées de transparence et de

[redacted]

respect des procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe, lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions de fiduciaire de la confiance du public et qu'elle gère des fonds publics. Pour cette raison, le principe du « mérite » devra encore et toujours faire l'objet de mesures de protection et de surveillance si l'on tient à ce que le public continue à avoir confiance aux institutions publiques. La protection de ce principe du mérite pourrait être inscrite dans le cadre de responsabilité et l'accord de performance conclus avec les directeurs généraux d'organismes ou les sous-ministres. Ce qui importe ici, cependant, n'est pas autant les mesures précises que l'on pourrait prendre à cet égard que l'attention qu'il faut continuer à accorder à la neutralité et au mérite en tant que valeurs fondamentales grâce auxquelles les gens continueront à faire confiance à la fonction publique, en se disant qu'il s'agit d'une grande institution canadienne au service du bien commun.

Les valeurs liées à la loyauté

Dans notre examen du régime d'emploi dans la fonction publique, de son incidence sur les valeurs et de l'incidence de ces dernières sur le régime lui-même, nous en sommes venus à redécouvrir l'importance de la loyauté comme valeur cardinale de la fonction publique. La loyauté à l'égard de l'intérêt public, tel que représenté et interprété par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé par la loi et la constitution, compte parmi les valeurs les plus fondamentales de la fonction publique, et de nombreuses valeurs (par exemple, l'intégrité, l'équité, la justice, l'impartialité et d'autres encore) y sont liées ou en tirent leur substance. L'intégrité, par exemple, est une importante valeur dans la fonction publique — peut-être la plus importante — mais elle n'en est certainement pas l'apanage exclusif. L'intégrité dans la fonction publique tire son sens et le caractère qui la distingue en tant qu'élément de la fonction publique, de son rapport avec la confiance du public et la nécessité de faire passer le bien commun avant tout intérêt ou avantage privé.

La loyauté est cependant une affaire de réciprocité. Le gouvernement, en tant qu'employeur, ne peut logiquement s'attendre à ce que ce genre de loyauté fleurisse s'il n'est pas capable de faire preuve à son tour d'un degré de

[redacted]

loyauté comparable. Cette loyauté de l'institution envers ses employés peut s'exprimer par des pratiques humaines dans la gestion et le leadership exercés à l'égard des

personnes dans la fonction publique, pratiques qui ont parfois fait défaut (mais non de manière généralisée) dans la gestion des compressions de personnel. Dans certains cas, une simple manifestation de respect envers les fonctionnaires de la part des responsables politiques ferait beaucoup pour renforcer les sentiments nécessaires de loyauté dans la fonction publique.

La loyauté de l'institution peut également se manifester dans son interprétation du contrat d'emploi. Nous avons fait remarquer plus haut que la notion conventionnelle de l'ancien « accord » de la fonction publique, où il y avait une sorte d'échange entre certaines valeurs et la permanence, comportait des vices de forme mais qu'elle n'était pas mal inspirée. Nous sommes maintenant en mesure de dégager tout le sens de cette affirmation. On ne saurait dire d'une fonction publique professionnelle qu'elle doit garantir l'emploi à vie, mais elle devrait normalement être fondée sur des rapports à long terme plutôt qu'à court terme. D'où cette conclusion que les fonctionnaires ne devraient pas être déplacés à la légère et qu'il faut, par principe, faire tous les efforts raisonnables pour leur trouver d'autres formes d'emploi au sein de la fonction publique. Et de leur côté les fonctionnaires devraient veiller à ce que leurs compétences répondent aux besoins de la fonction publique.

La réalité et la nécessité des compressions de personnel ne sont pas incompatibles avec le concept d'une fonction publique professionnelle. À notre avis, il faut avoir une telle fonction publique pour fournir la masse critique de personnes qui pourront incarner les valeurs de l'institution et leur donner leur vitalité. Le maintien d'une fonction publique professionnelle ne s'oppose pas à une injection de sang neuf provenant d'autres milieux à tous les échelons de la fonction publique. C'est plutôt une condition du succès, car de nouveaux arrivants pourront ainsi s'intégrer à une fonction publique où les valeurs sont enracinées et incarnées dans un milieu uni par une pratique commune. Lorsqu'un tel milieu existe et prospère, le changement et la mobilité ne sont pas une menace ou une dilution, mais un enrichissement nécessaire.

Dans les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires et au cours de nos propres discussions, nous avons pu constater que le malaise actuel entourant les valeurs dans la fonction publique s'explique en partie par l'émergence de valeurs « nouvelles » que l'on n'a pas vraiment réussi à concilier avec les anciennes. C'est ainsi que le nouveau et l'ancien cohabitent maladroitement, et parfois se gênent, en attendant une éventuelle synthèse réconciliatrice.

Dans le paragraphe qui précède, nous avons mis le mot « nouvelles » entre guillemets, parce que ces valeurs ne sont pas aussi nouvelles qu'on pourrait le croire et qu'elles ne sont le plus souvent que d'anciennes valeurs portant un nouveau visage contemporain. Une telle situation crée deux problèmes additionnels. Certains fonctionnaires ne s'aperçoivent pas que la nouvelle valeur en est une à laquelle ils adhèrent déjà, et ils la traitent donc avec scepticisme; d'autres s'en rendent compte et s'offusquent que ses partisans n'aient pas su reconnaître jusqu'à quel point cette valeur est déjà respectée. (C'est ainsi que dans les régions, par exemple, de nombreux fonctionnaires chargés de la prestation directe des services sont d'avis que la découverte récente du concept de « service » à Ottawa n'est rien de plus que la reconnaissance tardive d'une réalité qu'ils pratiquent depuis des années.)

Comme le faisait remarquer Jocelyne Bourgon dans le Troisième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, « ... des questions se posent au sujet des valeurs actuelles : sont-elles en conflit avec les nouvelles façons de faire? »

Il est important à notre avis d'approfondir ici ces questions et de les tirer au clair, parce qu'elles sont une source majeure de l'incertitude qui règne à l'heure actuelle. Reconnaître qu'il y a incertitude et en dégager les raisons peut nous aider à progresser.

La nouvelle gestion publique

Bon nombre de discussions que nous avons entendues ou auxquelles nous avons participé prennent la forme d'un débat sur ce qui est convenu d'appeler la « nouvelle gestion publique » et sa pertinence ou sa valeur pour la bonne conduite des affaires publiques. Ce débat, qu'il engage des érudits ou des praticiens, laisse parfois à désirer parce que les participants l'abordent ordinairement à partir d'optiques ou de points d'observation forts différents.

Si l'on parle d'une « nouvelle gestion publique », c'est donc qu'il y avait une « ancienne gestion publique ». Aux fins du présent exposé, nous désignerons cette ancienne méthode de gestion publique par son nom traditionnel « d'administration publique ». Et il peut être utile de commencer en démêlant les diverses perspectives que ces deux éclairages divergents apportent à la question de la conduite des affaires publiques.

C'est, grosso modo, en partant du haut vers le bas que l'administration publique envisage traditionnellement la conduite des affaires de l'État. L'angle d'éclairage est d'emblée celui des processus démocratiques et politiques, et on cherche à voir comment ceux-ci trouvent leur juste expression et exécution dans l'appareil administratif. On accorde donc une attention particulière aux processus de prise de décision, aux institutions, aux échelons supérieurs de la fonction publique et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ministres, le Parlement, la loi et les règlements, l'obligation de rendre compte, l'organisation gouvernementale, la politique publique et le reste. Il ne faut pas s'étonner que dans les universités, les programmes d'études de l'administration publique soient issus de la science politique et y restent étroitement associés.

C'est, grosso modo, du bas vers le haut, et donc sous un éclairage contraire, que la « gestion publique » envisage la conduite des affaires de l'État. La gestion

publique, ou la « nouvelle » gestion publique, s'intéresse davantage à la qualité réelle de la vie et du travail dans les organisations publiques elles-mêmes, sans se reporter nécessairement au milieu politique. La gestion publique envisage les organisations publiques en tant qu'organisations pures et simples et cherche à comprendre ou à améliorer des aspects de la vie organisationnelle comme le leadership, la gestion stratégique, le climat organisationnel, la qualité du service, l'innovation, la mesure des résultats, le rendement, la « satisfaction des clients », et tout le reste. Dans le milieu universitaire, la « gestion publique » tire davantage son inspiration des spécialistes de la gestion voire de la gestion d'entreprise privée plutôt que de la science politique.

L'administration publique reproche à la gestion publique d'accorder trop peu d'attention à tout le contexte démocratique, parlementaire, politique et public, de traiter les biens publics comme s'ils étaient privés, de ne pas tenir compte des complexités et des compromis qui caractérisent la sphère publique et de minimiser l'importance des procédures de la responsabilité verticale et de l'intérêt public ou du bien commun, point de référence ultime.

La gestion publique reproche à l'administration publique de négliger la vie réelle des organisations, d'accorder trop d'attention aux procédures tout en négligeant les résultats concrets, de faire fi des utilisateurs réels des services publics et de la qualité de leurs interactions avec l'État, d'avoir peu ou rien à dire au sujet des tâches concrètes à entreprendre pour transformer les organisations publiques et ainsi de suite.

Parfois le débat entre les deux écoles de pensée éclate au grand jour. Parfois la tension ou les différences qui les distinguent sont simplement implicites. Par exemple, nous avons examiné les travaux entrepris par Kenneth Kernaghan sur les énoncés de valeurs adoptés au cours des dernières années dans un grand nombre d'organisations publiques au Canada. Dans son étude, il compare les vingt nouvelles valeurs les plus souvent citées avec certaines des valeurs plus traditionnelles normalement mentionnées dans les documents diffusés dans les services et il relève certaines différences ou certains écarts assez étonnants. D'abord, les nouveaux énoncés de valeurs organisationnelles contiennent toute une série de valeurs qui ne figuraient pas dans les énoncés plus traditionnels : des valeurs concernant notamment les services, l'innovation, le travail d'équipe, la qualité et le leadership. Par contre, certaines des valeurs traditionnelles, par exemple la neutralité et la loyauté, ne figuraient même pas parmi les vingt premières nouvelles valeurs organisationnelles. Ces deux constatations illustrent à quel point et avec quelle rapidité toute une série de nouvelles valeurs se sont introduites dans la fonction publique et comment elles ont pu y déplacer certaines des valeurs plus anciennes ou affecter l'importance qu'on leur accordait.

Ces deux perspectives peuvent soulever d'âpres débats parmi les fonctionnaires. Certains accueillent avec enthousiasme les nouvelles valeurs et les nouvelles méthodes de gestion publique; d'autres sont convaincus, non moins fermement, que les nouvelles méthodes s'inspirent trop des façons de voir et des valeurs du secteur privé et s'éloignent des valeurs particulières qui caractérisent le domaine public. La plupart des fonctionnaires se retrouvent sans doute quelque part entre ces deux extrêmes, étant ouverts aux nouvelles valeurs mais ne sachant pas exactement comment il faut les marier aux anciennes.

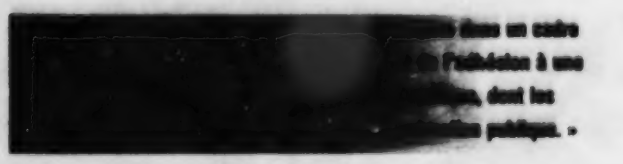
Il est inutile à notre avis de minimiser la tension qui existe entre ces deux approches ou de vouloir la camoufler. Pour deux raisons — que nous avons déjà mentionnées dans notre introduction — nous estimons en fait, que le renouveau ne pourra sans doute s'implanter sainement que si nous acceptons d'abord la tension pour ce qu'elle est. Premièrement, parce qu'il est plus sain de reconnaître la confusion là où elle existe. Deuxièmement, parce qu'il est de la nature même des valeurs d'entrer en conflit et que ce conflit est une réalité que nous devons apprendre à intégrer et à gérer de manière adulte. Il peut y avoir

conflit entre les valeurs traditionnelles comme entre les nouvelles valeurs et, bien sûr, il peut y avoir conflit entre les nouvelles et les anciennes valeurs. Apprendre à vivre avec ces tensions, et y voir un phénomène dynamique plutôt que quelque chose de destructif, fait partie des choses qu'il faut intégrer pour devenir un fonctionnaire responsable et un être humain complet.

Prétendre donc que la nouvelle gestion et l'ancienne administration publique mènent dans deux directions différentes n'est pas être alarmiste ou négatif, mais préparer plutôt le terrain pour une synthèse nécessaire. La façon de voir de la « gestion publique », avec l'accent qu'elle met sur « l'utilisateur », sur « l'abonné » ou sur « le client » comme principal point de référence, mène dans une direction atomistique; la façon de voir de l'« administration publique » mène dans une direction holistique. Il y a une tension indéniable entre les deux, mais les deux sont nécessaires. Une façon de mieux saisir à la fois cette tension et cette nécessité est de tenter de tirer au clair un des principaux problèmes de terminologie posé à la fonction publique contemporaine : la distinction entre clients et citoyens.

Clients ou citoyens

En examinant la distinction importante qui existe entre clients et citoyens, le Groupe d'étude a pu compter sur des travaux de recherche et d'analyse préparés pour un autre avant-projet de rapport du CCG. Cette analyse a mis en lumière les distinctions les plus importantes qui



existent entre le concept de « client » et celui de citoyen. Elle nous rappelle par exemple, que les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations dans un cadre communautaire, et que la citoyenneté n'est pas une chose isolée ou purement individuelle. La citoyenneté provient de l'adhésion à une communauté encadrante, la communauté démocratique, dont les intérêts plus larges sont ceux que doit servir la fonction publique.

Le concept de « client » est passablement différent. Le client en tant que tel n'a que faire des aspirations communes que partage une communauté plus vaste; ce qu'il veut c'est maximiser son avantage. Si une affaire ne plaît pas à un client, libre à lui d'y renoncer, et personne ne lui en tiendra rigueur. Dans le cas du citoyen, par contre, si une chose ne lui plaît pas, il lui faut travailler de concert avec les autres, en recourant aux procédés démocratiques, pour provoquer les changements qui s'imposent.

Il en ressort que la tendance de plus en plus généralisée à substituer la terminologie de « clients » ou « abonnés » à celle de « citoyens » n'a rien d'innocente et pourrait avoir des conséquences à long terme aussi bien pour les valeurs de la fonction publique que pour la culture politique de nos sociétés. La citoyenneté solidarise, le « clientélisme » désolidarise. Donner satisfaction à des clients les uns après les autres, n'est pas nécessairement servir le bien commun.

Ce problème se manifeste notamment dans la tension qui existe entre les préférences du « client » et les préférences politiques, ou entre la responsabilité envers le « client » et la responsabilité politique. Les normes de service, par exemple, devraient-elles être axées sur les clients ou ne faudrait-il pas qu'elles soient établies à partir de critères généraux? De toute évidence, il revient uniquement aux dirigeants politiques de faire la part des choses entre les normes de service et les dépenses, par exemple. Et ce n'est là qu'un des nombreux compromis qu'il faut faire dans la vie publique et dans la fonction publique. Les décisions concernant les services au public sont influencées par une multiplicité d'objectifs et de solidarités qui trouvent leur expression dans le débat et la prise de décision démocratiques. Comme le fait remarquer le rapport du CCG : les tracasseries administratives de l'un peuvent très bien être les droits et les recours d'un autre.

Le bilinguisme, l'égalité des sexes, l'équité en matière d'emploi, le développement régional, la protection de l'environnement sont des réalités de cette nature. Il en va de même des valeurs consacrées dans la constitution telles que le fédéralisme, les droits de la personne, et les droits ancestraux ou issus de traités. Ce sont là autant de valeurs fondamentales pour les fonctionnaires.

La présente discussion nous place carrément devant deux importants principes ou valeurs de la fonction publique : les principes de l'équité et de l'équilibre. Dans chaque transaction ou activité de la fonction publique, e fonctionnaire authentique doit faire montre d'une sensibilité aux exigences d'équité et de justice énoncées dans la constitution à un degré qui est rarement exigé des gestionnaires du secteur privé. Parce que dans une démocratie les citoyens sont des titulaires égaux de droits et d'obligations, c'est un principe de la fonction publique qu'ils devraient être traités équitablement, et non selon les règles du hasard ou du favoritisme. « Conclure un marché » est l'essence même des transactions dans le secteur privé; cela est rarement le cas dans le secteur public. Les gestes posés par les fonctionnaires doivent essentiellement être raisonnables et équitables.

C'est ainsi que le principe de l'équité pousse normalement le secteur public dans la direction de la cohérence, de la normalisation, des procédures et ainsi de suite. L'accent ainsi mis sur l'équité, l'application régulière de la loi et la cohérence a du même coup l'important avantage de protéger contre le favoritisme, le népotisme (interne ou externe) et la corruption.

Le principe de l'équilibre ou de l'équité est également enraciné dans les réalités de la vie démocratique et dans le jeu des forces démocratiques. Ce qu'il faut retenir, c'est que la plupart des fonctionnaires n'ont pas un seul mais plusieurs « clients », dont un grand nombre ont des objectifs ou des intérêts différents et souvent contradictoires. Les intérêts des bénéficiaires des services sociaux et des contribuables, des chômeurs et des entrepreneurs, des constructeurs et des naturalistes, des écologistes et des promoteurs, des responsables syndicaux et des employeurs, des contrevenants et des victimes peuvent très bien être différents, mais tous sont des citoyens et tous ont des droits et des obligations démocratiques dont il faut tenir compte dans les lois et les politiques ainsi que dans leur administration. Pour cette raison, le vrai rôle du fonctionnaire n'est pas seulement de servir des « clients » mais aussi d'équilibrer les intérêts et de préserver les droits des « citoyens ». C'est la somme et l'équilibre de ces intérêts, déterminés démocratiquement, qui constituent potentiellement ce que l'on peut appeler l'intérêt public ou le bien commun.

L'équité, l'équilibre, la complexité, la citoyenneté, la démocratie, l'intérêt public : voilà certains des concepts et des valeurs essentielles de la fonction publique dont il a été question jusqu'ici dans le présent chapitre. Nous avons fait remarquer également qu'il existe une tension entre ces valeurs et les valeurs propres au marché que véhicule la notion d'« abonné » ou de « client ». Si nous n'arrivons pas à reconnaître complètement cette tension et ses incidences, il y a un danger que les fonctionnaires se laissent entraîner inconsciemment vers un nouvel ensemble d'hypothèses sur la fonction publique, un nouvel ensemble de normes et un nouvel univers de valeurs incompatibles avec certaines des exigences fondamentales du système démocratique. Le Groupe d'étude exhorte donc les fonctionnaires à garder en tête ces distinctions et à réfléchir avec soin aux rapports qui existent entre les nouvelles et les anciennes valeurs.

Cela dit, toute la tension n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Elle peut être une force créatrice : une tension dynamique et nécessaire. À notre avis, la tension qui existe entre les anciennes valeurs et les nouvelles, entre l'administration publique et la « nouvelle gestion publique », est une tension de cette nature. Elle comporte des risques mais apporte également des bienfaits certains. Nous allons examiner certains des risques au chapitre 5. Pour le moment, arrêtons-nous

aux avantages et à certaines des nouvelles valeurs qui, si elles sont bien comprises, peuvent renforcer et revitaliser les anciennes.

Redynamiser l'idéal du service

La volonté de servir est l'une des plus profondes sources de motivation de la fonction publique. Dans le coeur de la plupart des fonctionnaires s'enracine la conviction que le service du public, du bien public ou de l'intérêt public est ce qui fait de leur travail une profession à nulle autre pareille. C'est la raison pour laquelle la plupart l'ont choisie; et c'est la raison pour laquelle ils y restent, avec enthousiasme et conviction, malgré les difficultés et les frustrations subies en cours de route. Le service du public et de l'intérêt public est en quelque sorte le mythe fondateur de la fonction publique, et c'est une vision créative, essentielle et irrésistible. D'après ce que nous avons vu, le cynisme, le scepticisme ou le découragement que l'on rencontre parfois dans la fonction publique ne découlent pas d'un désir d'abandonner cette vision mais plutôt d'un regret que nous ne soyons pas à la hauteur de ce rêve. Ce n'est que l'envers d'un idéalisme déçu mais toujours rempli d'espoir.

Le problème est qu'il n'est pas toujours facile de maintenir au jour le jour cet idéal de service, surtout dans les rapports quotidiens avec les citoyens. La complexité même de l'appareil gouvernemental, dont nous avons déjà parlé, et ses nombreux buts et objectifs à multiples facettes peuvent amener les fonctionnaires à se préoccuper des procédures et des règles et méthodes aux dépens du service. Ils peuvent les amener à se préoccuper davantage des intrants plutôt que des extrants. Le fait qu'il y ait une partie tellement importante des activités gouvernementales — surtout dans le cas du gouvernement fédéral — qui soit de nature réglementaire, et qui commande de veiller au respect d'obligations, a également l'effet d'obscurcir, en pratique, l'idéal du service.

La grande contribution de la terminologie associée au concept de client importé du secteur privé a été de redynamiser l'idéal du service dans le secteur public. Elle a permis de rappeler aux fonctionnaires que les gens qu'ils servent ne sont pas une abstraction mais des personnes en chair et en os avec de vrais besoins et de vraies nécessités, des citoyens dont le sentiment de citoyenneté peut être soit renforcé, soit diminué par la qualité de leurs interactions quotidiennes avec le gouvernement. Cette terminologie est des plus utile lorsqu'elle aide chaque fonctionnaire à servir chaque Canadien dans le contexte plus large de l'intérêt public.

On peut trouver curieux que le terme « client », importé du secteur privé, puisse aider à revitaliser la valeur du « service » dans un secteur public dont la vocation même est de servir. Mais c'est bel et bien ce qui est arrivé. Le prestige des valeurs du secteur privé est tel à notre époque, que son vocabulaire a pu expliquer ces choses d'une manière plus inspirante que l'administration publique n'a été capable de le faire dans sa terminologie traditionnelle.

Voilà ce qui explique, à notre avis, pourquoi des fonctionnaires de toutes allégeances ont accueilli avec tant d'enthousiasme ce nouveau langage et pourquoi des valeurs comme la « qualité » et le « service aux clients » se sont hissées en tête de liste des valeurs de la fonction publique, autant ici qu'aux États-Unis. Ce n'est pas que les fonctionnaires abandonnaient les anciennes valeurs mais que les nouveaux concepts et la nouvelle terminologie leur offraient un moyen d'exprimer, de renouveler et d'actualiser les idéaux qu'ils ont toujours préconisés. Les expressions du secteur privé ont été un artifice verbal qui a simplement aidé les fonctionnaires à redécouvrir leurs propres valeurs.

Il y a un risque dans tout cela, et il en sera question plus loin. Mais aussi longtemps que les fonctionnaires ne s'arrêtent pas au sens littéral de ce nouveau vocabulaire et y voient plutôt une métaphore utile, les concepts de

« clients » et de « service aux clients » peuvent aider à renforcer la fonction publique d'au moins quatre façons : ils poussent les gestionnaires publics à définir, avec plus de précision, ce que les bénéficiaires de leurs services veulent vraiment ou ce dont ils ont vraiment besoin, et à savoir comment ces derniers voient vraiment l'interaction ou la transaction; ils les encouragent à mesurer avec plus d'exactitude la nature des résultats et l'importance que les bénéficiaires leur accordent; ils les forcent à voir qu'ils ont également des « clients internes », soit dans leur propre organisation, soit ailleurs dans la fonction publique, qu'il leur incombe de servir et d'aider plutôt que de contrôler; et enfin, ils attirent l'attention sur les nombreux processus administratifs sur lesquels repose la prestation des services et ils encouragent les gestionnaires à les simplifier et à les agencer de manière à offrir un plus haut niveau de service public, aussi bien aux bénéficiaires immédiats qu'au « client » ultime, le peuple canadien.

De toutes ces manières, le concept de « client », ainsi que l'ensemble plus vaste de techniques et de concepts associés à la « nouvelle gestion publique », ont beaucoup aidé à renforcer la compétence de la fonction publique et les valeurs qui en constituent les assises. Grâce à ces concepts, la notion de service s'en est trouvée revitalisée et on a imaginé de nouvelles façons pratiques de servir qui promettent d'améliorer la qualité, les valeurs, la réceptivité et l'efficacité au profit des citoyens du Canada. Ces « nouvelles » valeurs de qualité et de service constituent des atouts pour la fonction publique et, si on arrive à bien les comprendre, elles sont largement compatibles avec les valeurs traditionnelles et contribuent en fait à leur enrichissement.

L'une des principales choses qu'elles nous enseignent, comme nous le verrons dans la section suivante, est la nécessité de mieux travailler ensemble pour promouvoir le véritable intérêt public.

Les valeurs liées à l'horizontalité

Aussi bien les anciennes valeurs — professionnalisme, excellence et obligation de rendre compte — que les nouvelles valeurs qui mettent l'accent sur les résultats réels et la satisfaction des « clients », conduisent à un réexamen des obstacles qui entravent la prestation de services publics de haute qualité pour les citoyens/clients à une extrémité du processus, et pour les citoyens/électeurs et contribuables, tels que représentés par le Parlement et les ministres, à l'autre extrémité.

Dans les deux cas, l'un des principaux défis consiste à venir à bout des cloisons verticales qui divisent quelque peu artificiellement l'appareil gouvernemental en domaines distincts consacrés soit à la prestation de services soit à la formulation des politiques, et à parvenir à les refondre en un tout cohérent qui reflète la vie concrète des gens en chair et en os, ainsi que l'interconnexion des problèmes dans la réalité.

Ces deux défis de l'horizontalité, aussi bien dans l'exécution des services que dans l'élaboration des politiques, font l'objet d'une étude et d'un rapport distincts par les groupes de travail des sous-ministres. Il n'y a pas lieu de les aborder ici en profondeur. Nous voulons simplement souligner que ces deux défis sont enracinés dans des valeurs — ils sont issus des nouvelles valeurs et ils renforcent les anciennes — et qu'il sera impossible de les relever à fond, voire de manière simplement satisfaisante sans une évolution ou un renforcement des valeurs propres à l'ensemble de la fonction publique.

En ce qui concerne la prestation des services, une prestation vraiment intégrée exigera une capacité de concertation d'un tout nouvel ordre sur la « ligne de feu » et un changement radical de mentalité derrière cette ligne, de manière à ce que l'on puisse vraiment concevoir l'appareil gouvernemental du point de vue des citoyens

et réinventer nos façons de faire pour répondre aux besoins des personnes en chair et en os.

Au bout du compte, une forme vraiment intégrée et horizontale de prestation des services pourrait nous ramener, indirectement, à une approche intégrée et horizontale dans la formulation des politiques. Car il y a une limite à ce que l'on peut faire en première ligne, si les politiques elles-mêmes ne travaillent pas main dans la main. De ce point de vue, il se peut qu'il y ait convergence des deux défis, et de toute façon, les valeurs associées à l'horizontalité sont indispensables dans les deux cas.

On notera que certaines entraves aussi bien que des incitatifs à l'horizontalité procèdent de deux exigences distinctes mais importantes de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte. La responsabilité individuelle des ministres pousse vers la clarté, le désenchevêtrement et l'action opportune et sans entrave. Les ministres et leurs hauts fonctionnaires sont tenus, comme il se doit, de rendre compte des mesures et des résultats à court terme qui relèvent de leurs compétences. En même temps, toutefois, les ministres sont collectivement responsables à l'intérieur d'un régime parlementaire. Cette responsabilité collective incite à aller dans la direction d'une action gouvernementale cohérente et coordonnée pour servir un intérêt public qui ne peut être divisé commodément en compartiments ministériels distincts, mais se présente au contraire comme un tout complexe, multidimensionnel où l'interdépendance fait loi. Les fonctionnaires ont un rôle nécessaire à jouer pour appuyer ces deux dimensions d'un gouvernement responsable : la responsabilité individuelle des ministres et la responsabilité collective du conseil des ministres. La bonne conduite des affaires publiques exige un équilibre approprié entre ces dimensions divergentes mais également importantes de la responsabilité démocratique; entre l'action à court terme et les exigences d'une cohérence à long terme. Parvenir à un juste équilibre, surtout, à notre époque, exigera un effort pour atténuer certaines caractéristiques les plus négatives de la compartimentation des ministères tout en s'assurant que l'horizontalité ne devienne pas elle-même une source de bureaucratie, de complexité et de lenteurs.

Les dimensions négatives de la compartimentation ont deux sources soeurs : une vision interne hiérarchique et une protection quasi-réflexe des fiefs ministériels. À l'intérieur des ministères, les gens sont portés à ne pas outrepasser leurs responsabilités officielles, à respecter les responsabilités des autres et à faire preuve de beaucoup de prudence lorsqu'il est question de respecter les sphères de compétence. Surtout aux échelons supérieurs, les discussions tendent à être crispées et polies à outrance. Elles sont souvent dépourvues du véritable esprit collégial qui permet des débats et des échanges ouverts.

Le fait que l'on soit de plus en plus conscient que les processus de la fonction publique doivent contrer cet esprit de clocher et cet instinct de défense du territoire a mené à l'implantation de divers mécanismes interministériels et à un ré-examen constant du rôle des organismes centraux. Néanmoins, dans un système de valeurs où la protection des « fiefs » et de l'autorité ministérielle occupent toujours une place importante et imprègnent la culture de la fonction publique, il se peut que de telles mesures n'aboutissent à guère plus qu'à une compilation ou un assemblage des apports ministériels, à des compromis occasionnels et à des concertations de fortune. Trop souvent dans le passé la réussite d'un processus de prise de décision, par exemple, a été définie implicitement comme la capacité de faire passer une politique dans le système avec le moins de concessions possibles.

La vraie horizontalité exigera un changement de culture — et un dialogue élargi sur les valeurs qui entravent ou favorisent cette nouvelle approche. L'horizontalité ne pourra prendre racine que si la fonction publique parvient à voir tous les mérites « d'une approche gouvernementale globale », d'une vision qui accorde l'importance qu'il faut à la responsabilité collective des ministres et demeure axée sur l'intérêt général du public.

Dans une « approche gouvernementale globale », le point de départ de l'élaboration des politiques n'est pas un ministère mais l'intérêt public. Une telle approche implique que la définition des questions de fonds et des priorités soit en elle-même un effort concerté qui exige plus de temps et plus d'attention qu'à l'heure actuelle. Elle nécessite que chaque ministère fasse siens les objectifs globaux — les valeurs garanties par la Charte, les stratégies fédérales-provinciales, les objectifs budgétaires de même que les priorités et orientations du gouvernement au pouvoir. Elle demande à chaque ministère d'intégrer les objectifs ministériels et gouvernementaux, et de travailler avec les autres ministères pour intégrer les objectifs interministériels. Elle exige également que les ministères puissent dépasser les mandats officiels et concerter leurs lignes d'action pour élaborer des moyens généraux d'intervention.

Dans son application la plus large, l'horizontalité exigera que les fonctionnaires changent radicalement leur façon de penser et d'élaborer des politiques. Elle les obligera à travailler avec les autres niveaux de gouvernement pour définir conjointement les problèmes, intégrer les objectifs et, à l'intérieur du cadre flexible de la Constitution et dans le respect de la division des compétences, aligner les actions fédérales sur celles des provinces et des territoires pour mieux servir l'intérêt public. Elle nous obligera enfin à trouver des moyens plus efficaces et réalistes de faire participer les Canadiens intéressés, et cela dès les premières étapes et pendant tout le processus décisionnel.

Une « approche gouvernementale globale » oblige les fonctionnaires à regarder vers l'extérieur pour envisager l'intérêt public, à considérer les mandats officiels comme des moyens de parvenir à des fins plus larges et à concentrer leurs efforts sur ces fins plus larges. Et, chose sans doute plus importante encore, elle exige un engagement au partenariat et au travail d'équipe.

Des expressions comme « travail d'équipe » et « partenariat » ont cours depuis longtemps dans la fonction publique et elles risquent de devenir d'agaçants clichés. Cela ne tient pas au fait que ces notions ne sont pas d'une importance fondamentale, mais plutôt au fait qu'il est plus facile pour nous d'en parler que de les mettre en pratique. Le partenariat peut être une chose très menaçante. Il met en danger un grand nombre des valeurs associées à une culture où la protection des fiefs est le mot d'ordre. Dans un partenariat, chacun apporte quelque chose de particulier — des pouvoirs, des compétences, du savoir-faire, des ressources — et chacun cède une certaine part de souveraineté. Dans un partenariat, le contrôle de l'information, le contrôle des ressources et, chose la plus importante, le contrôle des résultats sont réduits. Dans la mesure où la maîtrise des dossiers est partagée, l'information et les ressources doivent l'être aussi. Dans un partenariat, les ministères ne sont que les dépositaires de connaissances et de ressources humaines et financières qui sont la propriété du public et « n'appartiennent pas » aux ministères.

Dans un partenariat, le risque, l'attribution du crédit et le blâme se trouvent de même partagés. Le partenariat exige que la recherche du crédit personnel soit reléguée au second plan. Les participants doivent être prêts à prendre des risques et à accepter l'incertitude qui accompagne nécessairement la cession d'un certain degré de maîtrise des dossiers. Le partenariat n'est pas un moyen d'éviter la responsabilité — il exige de chaque partenaire qu'il accepte la responsabilité de ce qu'il apporte à l'entreprise et de tout ce qui s'y fait. C'est ainsi que la responsabilité dans un vrai partenariat devient plus forte — mais un partenariat ne peut être florissant lorsque la responsabilité se vit de manière négative dans un climat où on se met à jeter le blâme sur les gens et à les pointer du doigt.

Si la pratique d'une « approche gouvernementale globale » et du « partenariat » sont des valeurs « horizontales » importantes pour l'avenir, il nous faudra sans doute acquérir dans la fonction publique une meilleure compréhension de ce que cela signifie pour nos façons d'agir et pour la valeur que nous attachons à l'heure actuelle à la maîtrise des dossiers,

à la propriété, au crédit et au blâme personnel de même qu'aux exigences de certitude.

Les plus hauts dirigeants de la fonction publique ont un rôle spécial à jouer pour aider les ministres à travailler solidairement, en intégrant les priorités et les objectifs gouvernementaux au travail d'équipe des ministères, en chargeant leurs ministères de définir des choix avant de décider de leurs politiques, et de participer à un vrai débat sur les orientations possibles. S'il y a de la résistance, le défi principal pour la plupart des hauts fonctionnaires de la fonction publique sera sans doute de prêcher par l'exemple.

La gestion ascendante et la gestion descendante

Tout comme les « nouvelles » valeurs de service, de satisfaction du client et de regard « de l'extérieur vers l'intérieur » nous aident à voir plus clairement le besoin d'une « approche gouvernementale globale », d'un esprit de partenariat et de valeurs « horizontales » pour démanteler les cloisonnements ministériels traditionnels, de même d'autres valeurs et concepts associés à la « nouvelle gestion publique » peuvent nous aider à jeter un nouveau regard sur nos obligations et nos responsabilités en matière de juste traitement des personnes dont nous avons la charge.

Là encore, il ne s'agit pas de questions tout à fait nouvelles. Le sens moral a toujours été le sens moral. La civilité a toujours été la civilité. Chacun d'entre nous peut se souvenir de dirigeants de la fonction publique qui ont été des modèles de leadership humain. Il y a néanmoins une dynamique inhérente au gouvernement parlementaire responsable qui peut nuire à une saine gestion si elle n'est pas contrebalancée par une conviction tout aussi forte à l'égard de l'importance et de la valeur des gens.

Dans notre régime parlementaire, les ministres sont comptables au Parlement et leurs ministères travaillent tous les jours à leur aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Cette orientation ascendante vers les ministres et leurs besoins ou objectifs est tout à la fois indiquée et fort louable, car elle constitue un élément essentiel de notre système démocratique de gouvernement. Cependant, elle a des effets secondaires. L'un d'eux est l'attention excessive accordée à la « gestion ascendante ».

De nombreux hauts fonctionnaires se sont bâti une carrière grâce à leurs aptitudes à gérer vers le haut. Ils ont été appréciés et promus parce qu'ils étaient habiles à fournir à leurs supérieurs, en temps opportun, ce dont ils avaient besoin pour servir les ministres et le processus politique. Il s'agit là de compétences auxquelles il faut attacher beaucoup de valeur dans un gouvernement démocratique. Cependant, si elles sont nourries à l'excès et à l'exclusion d'autres valeurs importantes, elles peuvent obscurcir la nécessité d'une « gestion descendante ».

C'est ici que l'éclairage apporté par la nouvelle gestion publique et les valeurs qui y sont associées peut être le plus utile. Nous avons fait remarquer au début du présent chapitre que l'administration publique traditionnelle envisageait le gouvernement en partant du haut vers le bas et en mettant l'accent sur le processus démocratique et tout ce qui le sert. La « nouvelle gestion publique », quant à elle, envisage le gouvernement à partir du bas vers le haut. Le prix à payer pour cette approche est peut-être une négligence du contexte politique et des impératifs démocratiques du gouvernement. Son avantage est d'accorder une plus grande attention à la qualité de la vie organisationnelle et du rendement, y compris la gestion des personnes.

Nous ne voulons pas perdre les compétences et les valeurs associées à la « gestion ascendante » et aux mesures à prendre pour servir le processus politique et lui rendre des comptes. Elles sont essentielles à la mission de la fonction publique. Cependant, même ce rôle ne pourra être exécuté pleinement si nous ne redevenons pas sensibles aux qualités et aux valeurs propres à une gestion descendante, et si nous n'y acquérons pas toutes les compétences voulues. À vrai dire, nous avons déjà fait

beaucoup de progrès en ce sens. L'énergie consacrée depuis dix ans au « renouveau de la fonction publique » visait en grande partie cet objectif. Les gestionnaires de la fonction publique ont appris à se servir de toute la gamme des techniques et des méthodes qui font partie de la boîte d'outils du gestionnaire, quelle qu'en soit la provenance. Les fonctionnaires ont approfondi leur connaissance de la gestion du changement, des organisations performantes, des techniques d'amélioration et d'apprentissage continus, des outils de mesure du rendement et d'évaluation des besoins des « clients » et ainsi de suite. Surtout, ils sont désormais plus conscients de l'importance du leadership et de la gestion des personnes. Ils ont appris que les organisations publiques, tout comme celles du secteur privé, non seulement doivent travailler à atteindre un haut rendement organisationnel, mais doivent en même temps chercher à devenir des lieux où il fait bon vivre et travailler. Car le bon rendement dépend en fin de compte de la présence de tels milieux de travail.

C'est ainsi que les valeurs associées à la gestion descendante en sont venues à occuper une place aussi importante que les valeurs associées à la gestion ascendante. Il peut même arriver que les premières semblent, aux yeux de certains, avoir remplacé les dernières. Il peut ainsi arriver qu'elles ne représentent pour d'autres que des paroles creuses, la fonction publique étant facilement portée, par un réflexe atavique, à reprendre son mode naturel de « gestion ascendante ».

Certes, beaucoup de progrès a été réalisé, mais le dosage de toutes ces valeurs reste une source de malaise. Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il faut viser avant tout à ce que les fonctionnaires aient l'esprit tranquille et leur montrer, comme nous avons cherché à le faire dans le présent chapitre, qu'il y a une synthèse possible et nécessaire entre les deux perspectives. Il faut que les fonctionnaires conservent ou perfectionnent les compétences et les valeurs associées à la gestion ascendante, en même temps qu'ils nourrissent les valeurs rattachées à la gestion descendante, ou vice versa. Pour parvenir à une telle synthèse, il nous semble opportun de réaffirmer le contexte public de notre action de fonctionnaire.

L'intérêt public

Notre exploration des nouvelles et des anciennes valeurs de la fonction publique — les « nouvelles » valeurs de la « gestion publique » et les « anciennes » valeurs de « l'administration publique » — nous a donné une conscience encore plus aiguë de l'importance pour la fonction publique des concepts d'intérêt public ou de bien commun avec les valeurs qui leur sont associées (notamment l'équité et l'équilibre). La notion d'intérêt public touche pour les fonctionnaires l'essentiel de leur raison d'être. Elle représente pour la fonction publique ce que représente la justice et la liberté pour le milieu juridique, ou ce que représentent la guérison et la compassion pour le milieu médical. Comme on a pu le voir dans les travaux de James L. Perry et d'autres, le désir de servir l'intérêt public est l'un des « fondements normatifs » de l'emploi dans le secteur public, et toute approche qui traite le secteur public à la manière du secteur privé, risque non seulement de déstructurer la motivation de la fonction publique, mais, encore plus important, de miner sa capacité de servir un gouvernement démocratique avec probité et responsabilité.

Nous sommes d'avis que les « nouvelles valeurs » comme le « service de qualité » et la « satisfaction des clients » prônées par la « nouvelle » gestion publique peuvent contribuer énormément à la saine conduite des affaires publiques parce qu'elles aident à rafraîchir et revitaliser un idéal déjà très ancien. Comme nous l'avons fait remarquer, l'idéal du service est l'une des valeurs les plus profondes et les plus puissantes qui motivent les fonctionnaires. L'utilité de ces nouvelles valeurs et façons de voir tient à leur capacité de renouer avec cet idéal ancien et de lui donner une orientation pratique, y compris des méthodes permettant de contrer ou d'atténuer les défauts des bureaucraties publiques (et privées), dont, par exemple le culte des procédures et la défense des « fiefs ».

Grâce à ces méthodes, les citoyens et leurs intérêts cessent de représenter simplement un idéal abstrait et deviennent une réalité concrète qu'il est possible de servir et de mettre en valeur au cours des activités quotidiennes. Elles aident à sensibiliser les hauts fonctionnaires aux réalités du « service » que connaissent les employés des régions et les autres personnes qui servent personnellement et quotidiennement les Canadiens. Elles nous donnent de l'appareil gouvernemental une vue de l'extérieur et nous aident à comprendre comment ses processus et politiques pourraient être agencés pour nous permettre, comme fonctionnaires, de servir plus authentiquement le bien public. De la même manière, la nouvelle culture des indicateurs et des mesures de rendement peut nous aider à donner une orientation plus positive et pratique aux valeurs traditionnelles de la fonction publique, telle l'obligation de rendre compte, qui jusqu'ici étaient surtout axées sur les processus et non sur les résultats.

Pour notre part, nous sommes d'avis qu'une synthèse des anciennes et des nouvelles valeurs est à la fois possible et nécessaire, et qu'ensemble elles aideront à créer une culture encore plus solide de service au public. Pas nécessairement une nouvelle culture, mais une culture qui s'est redécouverte et qui a acquis du même coup une nouvelle vie et une nouvelle vigueur.

Nous aimerions cependant faire trois mises en garde. La première, déjà mentionnée, est qu'il est de la nature même des valeurs d'entrer en conflit. Chaque action ou

[redacted]

décision humaine exige un choix entre des valeurs, et dans chaque situation, une ou plusieurs valeurs dominent les autres. Ainsi va la vie. Et nous devrions apprendre à ne pas sauter aux conclusions — surtout lorsqu'il s'agit de l'univers complexe de l'administration publique, où l'équilibre à atteindre entre des intérêts divergents est une caractéristique fondamentale — afin de ne pas affirmer qu'une valeur a été trahie ou rejetée simplement du fait qu'elle a été subordonnée à une autre valeur. Il nous faut acquérir une nouvelle maturité dans notre perception et notre compréhension des valeurs concurrentielles, afin d'en saisir la complémentarité plutôt que la contradiction. Par exemple, avec l'accent qu'elle met sur les « clients », la nouvelle gestion publique fait de « l'utilisateur » le principal point de référence, tandis que « l'administration publique », avec l'accent qu'elle met sur la responsabilité politique, place au premier rang les ministres, le Parlement et l'électorat. Il y a, comme nous l'avons fait remarquer, une vraie tension entre ces deux approches, mais si l'on parvient à les comprendre et à les encadrer correctement dans le contexte de l'intérêt public et des valeurs démocratiques, la tension peut s'avérer utile et créatrice. Certaines valeurs sont plus importantes que d'autres : la primauté de la loi est, par exemple, inviolable dans la fonction publique et l'intégrité n'y souffre pas de compromis, mais ni l'une ni l'autre n'est incompatible avec la nouvelle gestion publique si la loi et les objectifs sont bien harmonisés.

Une deuxième mise en garde concerne le danger de mettre trop d'espoir ou trop de confiance dans une seule dimension de la fonction publique ou des valeurs qui la définissent. Là encore, il s'agit d'une question d'équilibre. Dans le cas de ceux qui attachent une importance particulière aux nouvelles valeurs que représentent le « service » et la « satisfaction des clients », il peut arriver que ces dimensions paraissent devoir l'emporter sur tout le reste. Nous sommes d'avis que la recherche d'un service de plus grande qualité pour les « clients » est un objectif noble et utile qui mérite en soi d'être poursuivi, mais nous ne pensons pas qu'il doit exclure tout le reste. Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il importe de se souvenir que la conduite des affaires publiques représente beaucoup plus que le service au « client ». Servir le bien commun c'est aussi s'occuper de solidarité et d'objectifs nationaux, d'administration de la loi, de création d'un ordre social, de conciliation d'objectifs et d'intérêts divergents, de paix, d'ordre et de bon gouvernement. C'est cette constellation plus large de concepts et

d'objectifs, dont découlent toutes les valeurs de la fonction publique, qui est saisie dans la notio d'intérêt public.

Une dernière mise en garde concerne la terminologie. Une bonne partie du vocabulaire de la nouvelle gestion publique a été importée du secteur privé et ce vocabulaire a des connotations qui peuvent être utiles et d'autres qui le sont moins. Nous avons déjà parlé du fait que les termes entourant la notion de « client » ont aidé à revitaliser la notion de service dans le secteur public. À cause du prestige que revêtent à notre époque les concepts venant du secteur privé, cette terminologie a aidé à donner un contenu psychologique et une orientation pratique à des façons de faire qui était déjà profondément enracinées dans la fonction publique mais que la terminologie traditionnelle employée dans l'administration publique ne réussissait apparemment pas à évoquer. Voilà qui est tout à fait positif et — surtout parmi nous — nul ne voudrait faire marche arrière ou renoncer aux progrès que cette nouvelle façon de voir nous a permis de réaliser.

Il importe cependant de se souvenir que les fonctionnaires servent des « clients » qui sont également des « citoyens », avec toutes les dimensions de droits, d'obligations et d'objectifs communs qui sont associées à la notion de citoyenneté démocratique. Si nous lâchions la proie pour l'ombre ou si nous permettions à la métaphore du « client » de remplacer ou d'obscurcir la réalité que représentent les citoyens, nous porterions atteinte au concept même de gouvernement démocratique et aux valeurs de la fonction publique chargée de le servir. Pour l'avenir de ces valeurs, il est très important que nous apprenions à emprunter et à exploiter la terminologie du secteur privé sans en devenir prisonniers ou leur permettre de remplacer les concepts ou les principes clés qui sont à la base de la fonction publique.

C'est parce que notre système de gouvernement démocratique est au service des citoyens du Canada, avec tout ce que la citoyenneté comporte, que la notion d'intérêt public revêt un sens et que la fonction publique peut trouver sa vraie vocation dans la promotion de cet intérêt.

5. Défis liés à l'éthique

Dans le cadre de nos travaux, nous avons été confrontés à ce qui nous semblaient être de nouveaux défis en matière d'éthique, défis qui découlaient de nouvelles valeurs et de nouvelles circonstances au sein de l'administration publique.

Nouveaux défis en matière d'éthique

Durant nos conversations avec les fonctionnaires, nous avons été informés de nouveaux défis liés à l'éthique par suite des nouvelles conditions, des nouvelles méthodes de travail et des nouveaux objectifs publics auxquels sont confrontés les organismes de la fonction publique.

Ainsi, nous avons été mis au courant de certaines des pressions qui sont exercées, consciemment et inconsciemment, sur les fonctionnaires qui s'occupent directement d'offrir les services. Prenons, par exemple, le cas hypothétique d'une agente de la fonction publique qui est chargée de donner à une entreprise privée des conseils et des renseignements liés aux affaires. Prenant au sérieux l'importance d'offrir un service de qualité supérieure à son client/citoyen, cette fonctionnaire s'attelle ardemment à la tâche et au fur et à mesure que le travail avance, elle commence à s'identifier de plus en plus à l'entreprise cliente. En cours de route, certaines choses très subtiles peuvent se produire. Tout d'abord, d'autres entreprises en concurrence peuvent penser, à tort ou à raison, qu'elles sont défavorisées par une fonction publique également rémunérée à même leurs dollars fiscaux. Chose encore plus grave, un changement subtil peut commencer à s'opérer dans l'esprit de la fonctionnaire elle-même. Au fur et à mesure qu'elle connaît davantage la société cliente et devient un atout pour cette entreprise, on peut chercher à la recruter et elle peut même commencer à réfléchir à certaines offres d'emploi. À quel moment son jugement commence-t-il à être obscurci? À quel moment les principes d'équité et d'impartialité de la fonction publique commencent-ils à être compromis? Finalement, à quel moment y a-t-il conflit d'intérêts?

Les fonctionnaires fédéraux nous ont fait savoir que des situations de ce genre commencent à se produire au fur et à mesure que les organismes de la fonction publique entreprennent de donner des conseils et de participer à la prise de décisions de clients particuliers plutôt que de fournir seulement certains renseignements de base. Ils ont souligné le besoin de lignes directrices sur la façon dont les organismes de la fonction publique axés sur les services et le marché peuvent traiter de façon équitable tous leurs clients lorsque ceux-ci sont en concurrence. De quelle façon une fonction publique orientée vers les services et le marché peut-elle tenir compte de l'intérêt public lorsqu'elle traite avec sa clientèle? Comment peut-on s'assurer que l'intérêt public a préséance sur le gain privé?

Ces questions ne touchent pas seulement les organismes de la fonction publique oeuvrant dans les secteurs industriel et économique. Aux fonctionnaires chargés de fournir directement des services dans les ministères à vocation sociale on a également demandé de faire preuve de plus de jugement et de discernement lorsqu'ils prennent des décisions concernant les programmes ou des cas particuliers. Mais ces fonctionnaires n'ont pas toujours le sentiment d'avoir un cadre satisfaisant de valeurs, d'éthique et de responsabilité pour prendre de telles décisions. Ils se sentent vulnérables et à découvert.

Qui plus est, dans une période de décentralisation et de délégation des pouvoirs, les risques d'abus au niveau de la dotation, de la passation de marchés et de l'établissement de partenariats peuvent exister, à moins que des mécanismes de protection appropriés soient mis en place. L'absence de tels mécanismes donnerait libre cours à des accusations de favoritisme bureaucratique, et ces accusations ne pourraient que miner la légitimité et la crédibilité de la fonction publique en tant qu'instrument du bien public. À titre d'exemple, une controverse a éclaté récemment en Ontario lorsque l'opposition à l'assemblée législative a exigé qu'on lui communique les détails d'une entente de partenariat entre un ministère provincial

et une entreprise, qui avait recours à la Loi sur l'accès à l'information pour tenir l'information secrète. D'autres entreprises qui étaient en lice pour se joindre au partenariat ont soutenu que le processus de sélection avait été injuste et qu'on était en présence d'un conflit d'intérêts.

Tels sont quelques-uns des nouveaux dilemmes en matière d'éthique qui découlent des nouvelles cultures et approches au sein de la fonction publique, et à l'heure actuelle, nous ne sommes pas vraiment équipés pour composer avec ces dilemmes. Les difficultés les plus grandes se posent dans l'énorme « zone grise » qui sépare un comportement nettement interdit d'un comportement manifestement honnête et conforme à l'éthique. Dans cette zone grise, il existe une vaste échelle de comportements allant des abus ou conflits réels aux abus et conflits apparents, en passant par les abus et conflits possibles. L'une des raisons pour lesquelles les codes déontologiques et les règles d'éthique sont importantes, c'est qu'ils servent à régler les difficultés inhérentes à cette zone grise. Ils servent à rassurer le public et à protéger les titulaires de charge publique eux-mêmes.

Nous avons passé en revue le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat qui s'applique à la fonction publique elle-même et au secteur public en

général et nous avons constaté qu'il était fondamentalement sain. Les neuf principes de ce code sont publiés intégralement dans une annexe du présent rapport. Ils englobent des notions importantes en matière d'éthique pour les fonctionnaires, dont celles-ci :

- les employés doivent exercer leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

- les employés doivent agir d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne suffit pas simplement d'observer la loi;

- les employés ne doivent pas outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur, et

- l'intérêt public doit toujours prévaloir dans le cas où les intérêts de l'employé entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Ces principes et d'autres contenus dans les codes régissant les services au sein de la fonction publique fournissent un cadre d'action judicieux permettant de composer avec certains des nouveaux dilemmes moraux susmentionnés, mais à notre avis, ils doivent être complétés par plusieurs nouvelles initiatives. L'une de ces initiatives concerne le besoin pour chaque ministère et organisme d'établir en matière d'éthique, ses propres lignes directrices, spécifiquement adaptées aux défis et circonstances qui le confrontent. Le pouvoir d'adopter ces lignes directrices supplémentaires existe déjà mais on s'en sert rarement. Il faudrait s'en servir beaucoup plus dans l'avenir, afin de conseiller les employés quant à la façon dont ils devraient agir dans de nombreuses situations nouvelles et délicates, et de leur donner l'assurance qu'en agissant ainsi, ils jouiront de l'appui de leurs organismes. Ce besoin se fera sentir encore davantage au fur et à mesure que la fonction publique fera l'expérience de nouvelles formes d'organismes de prestation de services.

Il faudrait également que les organismes centraux, dont le Conseil du Trésor, soient davantage en mesure de guider et de conseiller tant les fonctionnaires

que les dirigeants des organismes, tandis que ceux-ci tentent d'éviter les nouveaux écueils qui émergent en matière d'éthique.

Il faudrait enfin assurer une meilleure formation et une plus large diffusion de renseignements sur le Code actuel régissant les conflits d'intérêt et l'après-mandat. Les lignes directrices existantes sont valables, mais elles ne sont pas bien connues ou comprises, comme le démontrent les résultats des recherches menées par le vérificateur général. Les fonctionnaires doivent mieux comprendre le cadre d'action actuel et la façon de l'appliquer aux nouvelles situations qui surviennent dans une culture axée sur l'amélioration du service aux clients, le partenariat et la souplesse.

Selon nous, ces initiatives devraient être menées à l'intérieur d'un régime déontologique plus vaste, tant pour la fonction publique en général que pour les divers organismes de la fonction publique, comme on le verra ci-dessous.

Règles et valeurs

L'une des réalités qui vient compliquer la prise de décisions liées à l'éthique dans une fonction publique en évolution est l'équilibre changeant entre des éléments comme les valeurs, les règles et les résultats. Dans le passé, il est arrivé que l'administration publique soit trop préoccupée par les règles et par le processus administratif et ne prête pas suffisamment attention aux conséquences et aux résultats concrets pour les citoyens. L'un des résultats importants de la réforme et du renouvellement de la fonction publique a été une sensibilisation accrue à l'importance d'obtenir des résultats concrets de la fonction publique et de mettre en oeuvre de nouvelles méthodes de gestion pour les atteindre. Les organismes publics ont donc tenté de réduire le fardeau imposé par les règles et les procédures bureaucratiques. Ils ont essayé plutôt de compter beaucoup plus sur la discrétion, le jugement, la souplesse et la capacité d'adaptation locale. Pour orienter le jugement, les organismes ont voulu faire passer l'administration publique d'un régime axé exclusivement sur des règles à un régime davantage fondé sur un cadre de valeurs.

Ces nouvelles approches présentent de nombreux avantages. Elles encouragent l'innovation, l'initiative et l'imagination. Elles favorisent la souplesse, l'efficacité et la sensibilité des organismes. Elles permettent en outre d'accroître la motivation, en accordant aux fonctionnaires une plus grande liberté d'action et en les rendant responsables de leurs décisions.

L'habilitation engendre des responsabilités beaucoup plus grandes que la simple soumission à des règles. Les employés doivent se soucier de ce qu'ils font, de la façon dont ils le font et surtout, des résultats qu'ils obtiennent pour les Canadiens. Il ne suffit plus d'avoir suivi des règles ou de s'être conformé à une procédure.

Tous ces gains sont importants, mais il importe également de ne pas perdre de vue le rôle important que certaines règles continueront de jouer au sein de l'administration publique. Ces règles visent en effet à exprimer la volonté démocratique et à préserver la légitimité du gouvernement; certaines reflètent des valeurs proclamées dans la constitution, d'autres mettent davantage l'accent sur la responsabilité ministérielle. L'un des thèmes de notre rapport est le besoin d'équilibre et de synthèse, et ce besoin s'applique tout autant au double impératif de l'habilitation et du contrôle qu'aux autres questions dont nous avons traité.

À en juger par nos conversations avec les fonctionnaires, il semble qu'il reste encore du travail à faire pour parvenir à un juste équilibre et à une synthèse satisfaisante. Des fonctionnaires nous ont dit que, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, ils ressentent une tension entre ces orientations, entre l'importance accordée aux résultats et celle attachée aux règles. Ils sont tirés dans une direction par l'approche « entrepreneuriale », fondée sur l'innovation, la prise de risques et la primauté aux résultats sur le processus. Ils sont tirés dans une

autre direction par la culture traditionnelle de la fonction publique, axée sur la prudence et la probité, le respect des procédures, la responsabilité politique, ainsi que sur la primauté de la loi et de la réglementation. Certains fonctionnaires nous ont déclaré que, compte tenu des pressions qu'ils subissaient pour obtenir des résultats, ils étaient tentés tous les jours de contourner un règlement perçu comme arbitraire, ou nuisant à la qualité du service. S'ils succombaient à ces pressions à grande échelle, cela pourrait engendrer un comportement qui est non seulement contraire à l'éthique mais possiblement illégal.

À notre avis, cette tension n'est pas encore suffisamment grande pour susciter de réelles préoccupations. Mais, nous croyons qu'il faut chercher constamment à établir un juste équilibre au niveau des valeurs aussi bien que du langage entre ces deux importantes valeurs de la fonction publique. Il faut que la rédaction des règles soit davantage axée sur les objectifs de fond et qu'elles évitent les lourdeurs inutiles.

L'une des façons de parvenir à un juste équilibre est de s'assurer que l'accent nouveau qui est mis sur l'habilitation des fonctionnaires tienne compte et s'enrichisse de bon nombre des importants principes associés au concept traditionnel de délégation dans la fonction publique. La délégation est une chose explicite et concrète. Une délégation de pouvoir est un acte précis qui consiste à conférer un certain pouvoir d'agir, sous réserve de certaines conditions. La délégation sous-entend aussi la reddition de comptes. Vue sous cet angle, l'habilitation exige une reddition de comptes encore plus rigoureuse qui touche à la fois les résultats et la conformité aux règles ou procédures. Parce que le pouvoir est délégué à une personne par une autre personne, il existe une obligation tacite, de la part du récipiendaire, de rendre compte fidèlement de l'utilisation de ce pouvoir ou de cette autorité à celui ou celle qui le lui a octroyé.

Il s'agit là de concepts importants. Ils encouragent au respect du pouvoir politique et rappelle aux fonctionnaires le contexte « public » dans lequel ils évoluent. Ils aident aussi au respect de la primauté du droit, des procédures, ainsi que de l'intégrité et de l'impartialité qui sont essentiels lorsque les droits, les obligations et les objectifs communs des citoyens canadiens sont en cause.

En ce sens, un autre moyen d'assurer une synthèse novatrice entre l'ancien et le nouveau, synthèse qui fournirait de solides assises aux comportements éthiques au sein de la fonction publique, consiste à réaffirmer l'autorité et la primauté de la loi.

Réaffirmer l'importance de la loi

L'une des conséquences des réformes par ailleurs souhaitables de l'administration publique au cours de la dernière décennie a été la tendance à négliger l'importance de la loi en tant que fondement de l'administration publique. La tendance des gestionnaires publics à réformer les organismes publics selon une approche ascendante, ou de simplement les considérer comme des organismes semblables à d'autres, a contribué à occulter le vaste contexte politique et juridique dans lequel l'administration publique évolue.

Nous sommes donc d'avis qu'il est opportun voire urgent de réaffirmer l'importance de ce vaste cadre d'action, dont la primauté de la loi et particulièrement celle de la constitution.

Les organismes de la fonction publique sont par définition des organismes publics. Ce fait est tellement simple et évident qu'il ne vaudrait pas la peine de le mentionner si ce n'était qu'on l'oublie si facilement et qu'il est tellement crucial pour comprendre ce que nous faisons. Un organisme public n'est pas un organisme privé. Cela signifie qu'il joue des rôles différents, obéit à des règles différentes et satisfait à des exigences différentes qu'il ne peut ignorer tant et aussi longtemps qu'il fait partie de la fonction publique. Ainsi, la Charte des droits et libertés s'applique seulement aux gouvernements. Les tribunaux surveillent les actions des gouvernements, qui ne peuvent exercer une autorité que dans la mesure où ils en sont

autorisés par la loi. Et ils doivent le faire d'une manière raisonnable, dans le cadre de la répartition des pouvoirs et dans le respect des droits individuels et collectifs.

L'une des caractéristiques des organismes de la fonction publique, tout particulièrement au Canada, est qu'ils sont établis en vertu de la loi et que l'un de leurs principaux rôles est d'administrer et de faire respecter les lois du Canada. Pour bien assumer ses fonctions, la fonction publique et les fonctionnaires devraient être mus par une conviction inébranlable à l'endroit de l'importance et de la suprématie de la loi, ainsi que de la nécessité de la faire respecter en faisant preuve d'intégrité, d'impartialité et de jugement. Parce que tant de gestionnaires sont engagés, d'une façon ou d'une autre, dans des actes qui pourraient être appelés des actes de justice discrétionnaire, il est essentiel qu'ils comprennent bien le sérieux et les exigences de leur rôle. Les fonctionnaires exécutent des fonctions qui ont une incidence sur les droits, les obligations et les objectifs communs des Canadiens. Un tel rôle a des répercussions sur les attributs fondamentaux de la citoyenneté dans une société organisée et ne peut être exécuté qu'en toute légitimité, justice et équité dans un contexte de respect de la loi et des procédures établies.

Processus et procédures ne constituent pas des caprices bureaucratiques visant simplement à contrecarrer les besoins et les désirs de citoyens ordinaires. Ils servent deux objectifs essentiels au sein des organismes publics. Le premier objectif est d'assurer le respect intégral, juste et équitable des droits des citoyens. Le second est de protéger la réputation et la légitimité de l'organisme lui-même. Nous avons observé au chapitre 3 que le caractère public de ces organismes exige d'eux un niveau de transparence, de reddition de comptes et de respect des procédures établies qui dépasse celui des autres organismes. Parce qu'ils sont responsables des fonds publics et parce que la question du juste respect des droits des citoyens est en jeu, les organismes publics doivent se soumettre à un ensemble de mécanismes de contrôle, de règles, de formalités, de procédure et de garanties, qui est plus vaste que celui imposé aux organismes privés, afin de démontrer que leur jugement n'est pas entaché de favoritisme ou de partialité mais obéit au seul intérêt public.

Bien sûr, nous avons tous connu des situations où les règles et les procédures étaient excessives ou dépourvues de sens. Pour assurer un bon gouvernement, il est essentiel de contester les règles et les procédures inutiles ou nuisibles. Très souvent, nous constatons que des processus, procédures, voire des règles, sont absolument inutiles, et ne sont que des obstacles à l'administration de l'État engendrés au fil des ans et au gré d'habitudes non examinées. L'une des principales responsabilités du fonctionnaire est de contester et d'éliminer ces obstacles à une saine administration lorsqu'il s'y heurte.

L'exécution des règles exige également du fonctionnaire qu'il fasse preuve de jugement. Certaines règles sont plus solennelles que d'autres. Certaines s'appliquent plus facilement à une circonstance qu'à une autre. Il incombe au fonctionnaire de porter un jugement sur ces règles, mais ces jugements seront d'autant plus fiables qu'ils seront portés en vertu d'une culture dans laquelle les valeurs « bureaucratiques » sont respectées et qui professe des valeurs comme la primauté de la loi, de la constitution, de la réglementation et du respect des procédures établies comme piliers de l'administration publique. En adaptant l'Impératif catégorique de Kant, Donald P. Warwick a donné des conseils judicieux aux fonctionnaires : « Recherchez des exceptions aux procédures établies uniquement lorsque vous accorderiez les mêmes droits à d'autres se trouvant dans des circonstances similaires ». Judicieusement appliquée, cette maxime pourrait nous fournir la clé d'une saine administration publique conforme à l'éthique. Il sera plus facile d'y parvenir à l'intérieur d'une culture de la fonction publique entretenant des convictions solides sur le rôle de la loi et ce qui en découle, comme fondement de l'administration publique et d'une bonne société.

Pour faciliter cette synthèse nécessaire, nous estimons que le moment est peut-être venu pour l'ensemble de la fonction publique et pour les divers organismes qui la composent, de se donner eux-mêmes un régime déontologique complet.

Un régime déontologique

Un régime déontologique, tel que nous le définissons, est plus qu'une seule initiative. C'est un ensemble d'initiatives, qui s'appuient l'une l'autre et se complètent. Bien que le Groupe d'étude n'ait pas examiné en détail toutes les composantes possibles d'un tel régime, nous avons décrit ses composantes éventuelles dans l'annexe 2 du présent rapport. Cette annexe est tirée d'un rapport de recherche préparé pour notre Groupe d'étude par Kenneth Kernaghan et publié dans un document distinct par le CCG. [Kenneth Kernaghan, *L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1996).]

Un tel régime déontologique comprendrait des initiatives ou des mesures qui devraient être adoptées à l'échelle de la fonction publique. Il prévoirait aussi des mesures semblables au niveau de chaque organisme de l'administration publique, mesures qui adapteraient les approches générales de la fonction publique aux besoins locaux ou les compléteraient par des mesures additionnelles commandées par des circonstances particulières.

Un tel régime déontologique pourrait comprendre un code de la fonction publique ou un énoncé des valeurs. Nous y reviendrons dans notre conclusion, après avoir exploré l'importance cruciale du leadership dans la fonction publique.

L'un des éléments du régime déontologique auquel nous désirons accorder une importance particulière est la mise en place au sein des organismes de la fonction publique de mécanismes de recours appropriés, ainsi que de conseillers, ou de protecteurs des fonctionnaires, lorsque ceux-ci estiment qu'eux-mêmes ou d'autres pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, qu'ils font face à des difficultés d'ordre déontologique, ont le sentiment qu'on exerce des pressions sur eux, ou qu'on leur demande de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public. Les fonctionnaires nous ont dit plusieurs fois qu'il est inutile de leur demander de préserver les valeurs de la fonction publique ou des normes élevées en matière d'éthique, si on ne leur fournit pas les outils pour le faire. L'un de ces outils essentiels est une personne accessible à qui ils puissent s'adresser, en toute confiance, pour obtenir des conseils, exprimer des inquiétudes au sujet d'instructions reçues, ou signaler une grave dérogation au code déontologique de la fonction publique. Une telle personne doit avoir l'ancienneté, l'autonomie et l'autorité nécessaires pour exercer efficacement ses fonctions et protéger l'identité et le poste de ceux qui ont recours à ses services. Il faut mettre en place des mécanismes conformes aux valeurs de la fonction publique qui permettent aux fonctionnaires d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de mesures potentiellement illégales, contraires à l'éthique ou incompatibles avec les valeurs de la fonction publique, et de donner suite à leurs inquiétudes de façon juste et impartiale. À en juger par nos conversations, nous savons qu'en l'absence de mécanismes de recours pratiques, nombre de fonctionnaires estimeront que toutes ces belles paroles sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ne sont que du vent.

Nous tenons à insister sur le fait que le moment est venu d'adopter un régime déontologique complet dans la fonction publique, précisément parce que nous sommes sur le point de faire d'importantes expériences en recourant à de nouvelles formes organisationnelles et surtout, en créant de nouveaux organismes chargés d'exécuter des programmes et de fournir les services. Les expériences vécues par la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande nous ont appris, que bien des problèmes peuvent être évités si on accorde suffisamment d'attention aux questions de valeurs et d'éthique avant que des réformes d'envergure

soient entreprises. Au Royaume-Uni, le Comité Nolan sur les normes dans la vie publique a fait remarquer que les réformes organisationnelles réalisées en Grande-Bretagne dans les années 80, notamment la mise sur pied des Organismes d'exécution, ont été menées principalement en songeant à l'efficience et à l'efficacité, sans attacher une grande importance aux questions liées aux normes de conduite. Mais ces réformes ont grandement accentué le besoin de protéger les règles de l'éthique. Selon le Comité, « La décentralisation et la sous-traitance ont modifié les façons de faire des organismes de la fonction publique ». « Il y a un plus grand échange entre les secteurs. Un plus grand nombre de contrats à court terme sont accordés... On ne peut présumer que tous les fonctionnaires assimileront les exigences culturelles de la fonction publique à moins qu'on leur dise ce qu'on attend d'eux et que le message soit systématiquement mis en application. »

Nous sommes d'avis que la mise en garde du Comité Nolan vient à propos et qu'il faut en tenir compte avant que des réformes organisationnelles importantes soient entreprises ou complétées dans la fonction publique canadienne. Elle attire également notre attention sur d'autres besoins et sur l'importance qu'il convient d'accorder, en particulier, à la communication, au leadership et à la formation. Nous reviendrons sur ces deux thèmes dans les deux prochains chapitres.

6. Le leadership en période de changement

Durant les discussions que nous avons eues entre nous et avec d'autres fonctionnaires, le thème du leadership a pris une très grande importance. Nous avons constaté qu'il y a au moins deux raisons qui expliquent ce phénomène. En réfléchissant à l'importance de codifier ou d'officialiser les valeurs de la fonction publique, nous avons d'abord été amenés à examiner l'importance relative des règles et du rôle de modèle. Ensuite, nos conversations, surtout avec les gestionnaires intermédiaires et les subalternes, nous ont fait découvrir une ligne de faille dans la fonction publique qui doit être comblée et qui ne peut l'être que par le truchement du leadership exercé tout particulièrement, mais pas exclusivement, par les hauts fonctionnaires.

Nous insistons sur le terme leadership dans le présent chapitre parce que nous nous soucions ici principalement des valeurs liées aux personnes. On dit qu'on gère les choses mais qu'on dirige les personnes. Si bien que, du point de vue des « valeurs liées aux personnes », le calibre et la qualité du leadership dans la fonction publique revêtent une importance cruciale.

Une ligne de faille dans la fonction publique

Tel qu'indiqué au chapitre 2, les discussions que nous avons amorcées avec les fonctionnaires nous ont révélé l'existence d'un véritable fossé entre les divers échelons dans la fonction publique, surtout, peut-être, lorsqu'il est question des valeurs. Nombre des subalternes et des cadres intermédiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus ou qui ont communiqué avec nous n'avaient pas le sentiment d'avoir véritablement des liens avec les échelons supérieurs, et se demandaient s'ils partageaient nécessairement les mêmes valeurs que les fonctionnaires au plus haut niveau.

Il semble que ces sentiments aient diverses origines. L'une d'elles, comme on l'a déjà mentionné, est la perception que les gestionnaires supérieurs ne joignent pas le geste à la parole. Cette perception a sans doute pris une forme plus aiguë récemment lorsqu'on a fait l'expérience de la réduction des effectifs, mais elle reflète un jugement plus général au sein des ministères à l'endroit de la gestion des personnes et du leadership. Les gestionnaires supérieurs sont souvent perçus comme des personnes égocentriques, qui se soucient surtout de leur survie personnelle et de la protection de leur territoire et qui ne sont pas souvent mus par des préoccupations liées aux valeurs éthiques, aux besoins du « client », de l'intérêt public ou du bien-être de l'employé.

Une autre source de cette ligne de faille semble être la confusion au sujet de l'obligation de rendre compte et la tension qui existe entre la responsabilité politique et la responsabilité à l'égard du « client ». Ceux qui sont en première ligne estiment qu'ils sont d'abord responsables envers les citoyens/clients, tandis que les fonctionnaires des échelons plus élevés peuvent avoir le sentiment qu'ils sont d'abord responsables envers les électeurs et les contribuables, par le truchement du processus politique.

Les fonctionnaires qui offrent plus directement les services ont en outre le sentiment que les approches nouvelles en matière de politiques et de programmes leur permettent davantage de faire preuve de jugement et de discrétion, mais ne leur offrent pas un cadre satisfaisant de valeurs pour les guider et leur garantir que dans une situation critique, ils recevront l'appui de leurs supérieurs.

Nombre de fonctionnaires n'ont pas l'impression de jouer un rôle satisfaisant dans le processus décisionnel de leur organisme, ou d'avoir la possibilité de participer à l'élaboration des politiques. En conséquence, ils ont le sentiment d'être des outils plutôt que des collaborateurs. Ils ne sentent pas que le milieu organisationnel est propice à la confiance ou à des discussions franches. De plus, certains fonctionnaires sont surmenés tandis que d'autres s'estiment sous-utilisés dans les processus organisationnels clés.

Nous avons été étonnés de constater que ces impressions ne se retrouvent pas uniquement au sein des échelons inférieurs de la fonction publique. Parfois, la

ligne de faille existe dans les échelons les plus élevés. Même les SMA et les DG, qui sont perçus par les autres comme les dirigeants des ministères, expriment parfois la conviction qu'ils n'ont aucune influence sur les événements ou qu'ils ne peuvent participer pleinement au processus.

Nous ne voulons pas exagérer ici l'importance de ces impressions. Elles ne se fondent pas sur des données scientifiques, mais simplement sur nos conversations et nos échanges de l'an dernier avec des fonctionnaires. Toutefois, elles suffisent à nous faire penser que, du point de vue des valeurs de la fonction publique, un défi de taille se pose au niveau du leadership, un défi qui peut être exprimé de deux façons opposées. D'une part, nous estimons que le climat dans lequel s'opère le renouvellement des valeurs de la fonction publique ne pourra être propice tant et aussi longtemps que ce fossé subsistera. D'autre part, l'existence même de cette ligne de faille présente pour la fonction publique un problème ou un défi au chapitre des valeurs : celui du manque d'importance attachée aux fonctionnaires et du besoin d'accorder plus de prix au leadership et à la gestion des personnes.

Le leadership dans la fonction publique

Il faut au départ faire remarquer que le leadership dans la fonction publique, est extrêmement difficile à pratiquer, surtout en période de réduction des effectifs et de compressions budgétaires, lorsque les dirigeants se font si souvent porteurs de mauvaises nouvelles. Mais pour deux raisons cette difficulté est encore plus grande et permanente qu'il n'y paraît. Et ces deux raisons sont la complexité des enjeux et la complexité des rôles. La complexité des enjeux résulte des intérêts multiples et divergents et des besoins variés des « clients », auxquels nous avons déjà fait allusion dans ce rapport. La complexité des rôles découle des relations et des responsabilités multiples du fonctionnaire supérieur. Le rôle primordial d'un sous-ministre, par exemple, est d'appuyer le ministre dans le cadre de la loi. Toutefois, le sous-ministre doit également gérer son ministère, surveiller une famille grandissante d'organismes connexes relevant du portefeuille du ministre, entretenir des liens avec les organismes centraux, collaborer avec d'autres sous-ministres, entretenir des relations suivies et mener des consultations avec les « groupes intéressés », tout en composant avec les urgences et les « situations de crises » quotidiennes. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant de constater que l'urgence prime sur l'importance, et que les préoccupations à l'égard de la participation des employés soient négligées au profit de la tâche à accomplir.

Ceci dit, le moment est peut-être venu de discuter ouvertement des contraintes imposées au leadership dans l'administration publique, ainsi que des limites à l'intérieur desquelles les styles de leadership peuvent réellement jouer aux échelons les plus élevés de la fonction publique. En ce sens, nous ferions peut-être mieux de reconnaître ouvertement que, en raison de la structure du pouvoir et de la responsabilité politique, il y aura toujours un élément important de leadership descendant au sein de l'administration publique. Mieux vaudrait être franc à ce sujet que de vivre dans un monde nébuleux où des pratiques de gestion inévitables, notamment une dose raisonnable de gestion descendante, sont perçues par les employés comme injustifiées ou problématiques, parce qu'à l'occasion elles vont à l'encontre de processus plus axés sur la participation et la consultation.

Même si ces impératifs du leadership étaient mieux reconnus, comme ils devraient sans doute l'être, l'importance de ce leadership et le défi qu'il pose demeureraient intacts et plus cruciaux que jamais. Le défi, encore ici, est celui dont nous avons déjà fait état dans ce rapport : trouver un juste équilibre entre la gestion ascendante et la gestion descendante. Dans l'accomplissement de ces deux rôles — servir le processus démocratique et assumer la responsabilité à l'endroit des personnes et des résultats — les dirigeants de la fonction publique, à tous les niveaux, ont la responsabilité et la possibilité d'incarner les valeurs de la fonction publique. Car les obligations et les privilèges associés au leadership

doivent se retrouver dans l'ensemble de la fonction publique, peu importe les niveaux. L'une des erreurs que nous commettons trop souvent est de présumer que le leadership doit venir uniquement d'en haut et d'attendre qu'il se manifeste lui-même plutôt que de le prévoir et d'aller au devant de lui. Ainsi, les leaders des échelons supérieurs ont l'obligation de communiquer, mais d'autres au sein de l'organisme ont au même titre l'obligation de s'informer. Les dirigeants de niveaux intermédiaires ne peuvent tout simplement pas attendre que d'autres fonctionnaires des échelons plus élevés agissent, ou penser faire acte de leadership en se contentant de critiquer leurs supérieurs. Peu importe où et à quel niveau nous nous situons dans la fonction publique, nous bénéficions tous des importants privilèges qu'elle procure — la possibilité de servir et d'aider notre pays — et nous devons assumer les obligations de leadership et d'action qui vont de pair avec ces privilèges. Il n'est pas nécessaire de recevoir des signaux d'autres personnes avant d'entreprendre les tâches importantes associées au leadership. Ces tâches sont claires : faire preuve d'imagination, de créativité et de vigilance en vue d'assurer le bien public, et se soucier des personnes dont nous avons la responsabilité. Si les fonctionnaires, à tous les niveaux de l'administration publique, comprenaient mieux le potentiel et les responsabilités du leadership, nul doute que la ligne de faille dont il a été question auparavant serait beaucoup moins profonde.

Cela dit, si les fonctions et les possibilités du leadership dans l'administration publique sont offertes à tous les niveaux, il n'en demeure pas moins qu'elles sont plus grandes aux échelons plus élevés et que les lacunes à ce niveau ont des conséquences très graves, qui se répercutent, telles les ondes sur un lac, jusqu'à la périphérie de la fonction publique.

Dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir

Pour appuyer le processus démocratique, les fonctionnaires ont un double rôle à jouer. D'une part, ils doivent exécuter fidèlement le programme et les politiques du gouvernement de l'heure et d'autre part, ils doivent fournir aux ministres les analyses et les conseils nécessaires pour que ces derniers puissent prendre les meilleures décisions possibles dans l'intérêt public. Tel que mentionné ci-dessous, ce double rôle n'est pas seulement joué aux échelons supérieurs des ministères, mais à tous les niveaux de la fonction publique où l'on retrouve employés et superviseurs.

Ce double rôle signifie que l'on doit parfois dire aux ministres, en toute confidentialité, des choses que ces derniers ne veulent pas nécessairement entendre. Ce devoir peut s'imposer dans deux circonstances. La première naît normalement du fait qu'il appartient au fonctionnaire de communiquer aux ministres les renseignements les plus complets et exacts possible sur les conséquences de certaines politiques. Et cela oblige à les avertir, au besoin, des conséquences négatives ou néfastes de mesures ou d'initiatives que les ministres se proposent d'entreprendre. L'autre circonstance est très rare et beaucoup plus grave. Elle surgit lorsqu'un ministre entend prendre des mesures qui pourraient être illicites, contraires à l'éthique ou à la constitution. Le fonctionnaire supérieur a alors l'obligation de lui déconseiller de prendre de telles mesures, et si ses efforts n'aboutissent pas, de porter l'affaire à l'attention d'une autorité supérieure, par exemple le greffier du Conseil privé.

Ce rôle des fonctionnaires, qu'il appartient aux sous-ministres d'assumer, en est un de « dépositaire de la confiance du public », au dire d'Al Johnson, ancien sous-ministre. Ce rôle n'est pas toujours bien compris, et il n'a pas toujours été apprécié à sa juste valeur au cours des dernières années. Et pourtant, c'est là une fonction essentielle d'un bon gouvernement dans un régime parlementaire et une assise fondamentale pour les valeurs, l'éthique et le moral d'une fonction publique professionnelle. Il est essentiel que le rôle et l'exercice de cette fonction de fiduciaire de la confiance du public soient connus et reconnus à tous les niveaux du processus

démocratique de reddition de comptes, tant aux échelons supérieurs qu'inférieurs.

Aux échelons inférieurs, il importe que les fonctionnaires de tous les niveaux aient le sentiment que les ministres reçoivent les renseignements et les conseils qui leur permettent d'être parfaitement informés sur les diverses actions possibles et sur les conséquences de chacun. L'un des défis qui se pose de plus en plus pour les fonctionnaires est d'équilibrer la reddition de comptes ascendante à l'endroit du processus politique et la reddition de comptes descendante à l'endroit des citoyens « clients » et des diverses parties intéressées. Il est clair qu'en cas de conflit entre les deux types de reddition de comptes, c'est la responsabilité politique qui doit l'emporter. Toute autre conclusion à laquelle on en viendrait minerait les principes du gouvernement démocratique. Toutefois, les fonctionnaires seront en mesure de soutenir la responsabilité politique prépondérante avec une plus ferme conviction s'ils sont convaincus que les ministres ont été parfaitement informés des options, des besoins et des conséquences possibles avant de prendre des décisions, de donner des directives ou d'entreprendre des initiatives. C'est pourquoi l'une des tâches importantes du leadership pour les fonctionnaires supérieurs est de communiquer avec leurs subordonnés en paroles aussi bien que par des gestes et des symboles, la façon dont ils gèrent leurs responsabilités ascendantes en présentant aux ministres des conseils et des options élaborés d'une façon pleinement équilibrée et responsable.

Si le besoin de clarté est grand aux échelons inférieurs, il l'est également aux échelons supérieurs. En ce sens, il est aussi important que le pouvoir politique définisse ce qu'il entend par les principes d'un gouvernement responsable, et précise le rôle que la fonction publique devra jouer à l'intérieur de ce cadre. Au cours des dix dernières années environ, la fonction publique a pu, à l'occasion, avoir l'impression que certains ministres privilégiaient un rôle d'exécutant au sein du régime parlementaire : les fonctionnaires devraient se contenter d'exécuter plutôt que de conseiller; d'encourager plutôt que de mettre en garde; de passer à l'action plutôt que de présenter des optiques équilibrées; d'être loyaux dans un sens étroit plutôt que dans le sens plus large de loyauté à l'endroit de l'intérêt public. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, d'aucuns ont même demandé qu'on mette fin à une fonction publique professionnelle et qu'on établisse un système à l'américaine dans lequel la haute fonction publique changerait au gré de chaque gouvernement.

Il conviendrait peut-être d'illustrer, au moyen d'une anecdote apparemment fidèle à la réalité, le type de signal politique dont nous avons aujourd'hui besoin. Un sous-ministre était découragé par les rapports qu'il entretenait avec un nouveau ministre. À chaque fois que le ministre lui faisait part d'une nouvelle idée ou proposition, le sous-ministre soulevait toutes les embûches et tous les problèmes que ces mesures pouvaient présenter. Le ministre écoutait très patiemment ces conseils, mais souvent, décidait d'aller de l'avant avec la mesure proposée et demandait au sous-ministre de la mettre à exécution. Les choses s'étant déroulées ainsi pendant un certain temps, le sous-ministre se sentait démoralisé. Il se disait qu'il y avait problème, que le ministre et lui n'étaient pas sur la même longueur d'onde. Il se disait également qu'il critiquait trop les idées du ministre et qu'il était en train de devenir une source de frustration, un obstacle pour le ministre.

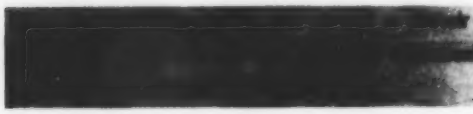
De plus en plus abattu, le sous-ministre songeait sérieusement à démissionner. Mais un jour, il rencontre par hasard une connaissance qui s'était récemment entretenue avec le ministre de son expérience au gouvernement. La version du ministre le surprit. « Laissez-moi vous parler de mon excellent sous-ministre », avait dit le ministre à son ami. « Toutes les fois que j'ai une idée ou une proposition, je peux compter sur lui et le ministère pour procéder à un examen approfondi et me signaler tous les problèmes qui peuvent se poser si je décide d'aller de l'avant. Il me donne tout ce dont j'ai besoin pour réfléchir mûrement aux répercussions futures. Et puis, une fois ma décision prise, il la met à exécution comme un professionnel, comme s'il

avait lui-même pris cette décision. En tant que ministre, je ne pourrais être plus chanceux. »

Soulagé et rassuré, le sous-ministre a bien sûr renoncé à toute idée de démission et s'est consacré de nouveau à son rôle, avec confiance et enthousiasme.

À nos yeux, ce récit incarne le genre de relations et de confiance mutuelle qui devraient s'établir entre ministres et fonctionnaires professionnels dans un régime parlementaire responsable. Il démontre également combien la vigueur et la confiance se trouvent renouvelées lorsque les principes fondamentaux qui sous-tendent pareilles relations sont reconnus et réaffirmés. Voilà pourquoi, comme nous l'expliquons dans le prochain chapitre, le moment est peut-être venu de faire une déclaration publique sur ces relations, dont l'objectif serait de fonder et d'alimenter les valeurs de la fonction publique.

Ces mêmes principes et relations ne valent pas seulement pour les échelons supérieurs, ils s'appliquent au même titre à tous les niveaux dans une fonction publique professionnelle. Dire sans crainte la vérité à ceux qui sont



au pouvoir — pourvu que cela s'accompagne de l'obligation d'exécuter fidèlement la mesure une fois que les décisions sont prises — revêt une grande importance non seulement pour les ministres et les sous-ministres, mais également pour les rapports entre employés et superviseurs, au niveau des gestionnaires intermédiaires, des directeurs, des directeurs généraux et des SMA. Les fonctionnaires doivent faire profiter leurs supérieurs non seulement de leur loyauté mais de leurs jugements. Lorsque cette attitude est décourageé ou empêchée, ce sont le professionnalisme et les valeurs de la fonction publique, en même temps que le bon gouvernement, qui en souffrent.

Certains fonctionnaires nous ont laissé entendre que durant les deux dernières décennies, l'atmosphère propice à la discussion ou au franc dialogue au sein de l'administration publique s'est détériorée, et que les fonctionnaires ne sont plus aussi disposés qu'ils l'étaient à présenter des opinions honnêtes ou à s'engager dans des débats cruciaux de crainte d'être classés comme marginaux ou indignes de confiance. S'il y avait la moindre parcelle de vérité dans cet énoncé, cela devrait inquiéter la fonction publique dont la contribution au bon gouvernement est fonction de la richesse et de la vigueur de ses ressources intellectuelles et morales tout autant que de ses pouvoirs d'exécution. On a beaucoup parlé de l'importance de l'apprentissage organisationnel et des possibilités qu'il offre. Mais, comme le faisait remarquer un autre rapport du CCG, l'essence de l'apprentissage organisationnel est la poursuite et l'essor de la véracité au sein des organismes. Lorsque cette valeur n'est pas entretenue, les organismes sont confrontés à une foule de difficultés et finissent par péricliter. Dans les organismes publics, les discussions franches et les échanges de vues menant à de plus grandes clarifications ou à de nouvelles idées, sont d'autant plus importantes que les enjeux sont plus élevés.

Que les débats soient plus ou moins bien accueillis qu'auparavant au sein de la fonction publique, nous n'en croyons pas moins que le moment est venu de réaffirmer avec conviction que dire la vérité sans crainte aux personnes au pouvoir est une valeur de la fonction publique qui doit être cultivée non seulement dans les échelons supérieurs mais dans l'ensemble de la fonction publique. Créer et entretenir un climat propice au dialogue et à l'échange constructif d'opinions franches est l'un des nombreux aspects importants du leadership des fonctionnaires d'aujourd'hui.

Le leadership exercé auprès des personnes

Pour qui se soucie du rôle et de l'état des valeurs dans la fonction publique, la qualité du leadership exercé

auprès des personnes devrait constituer une préoccupation centrale, et cela pour une foule de raisons. D'abord, il y a le fait que c'est avant tout par l'exemple des leaders que les valeurs sont transmises, entretenues et renforcées, comme nous le verrons plus loin. Ensuite, il y a le fait que la qualité du leadership des personnes dans la fonction publique constitue une importante pierre de touche des valeurs morales ou, de façon plus générale, de la santé de l'institution. Il nous semble peu probable qu'une fonction publique peu soucieuse des personnes serait une fonction publique animée d'un sens vigoureux des responsabilités envers d'autres choses, ou d'un sens développé de ses obligations.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la qualité du leadership à l'égard du personnel dans la fonction publique a pu subir des pressions au cours des dernières années. Ce sont les mêmes que celles vécues par les organismes d'autres secteurs, mais il faut y ajouter un niveau accru de complexité. La baisse des ressources signifie qu'il y a de plus en plus de fonctionnaires, surtout aux niveaux supérieurs, qui assument des charges de travail de plus en plus lourdes. Les urgences et les contraintes de temps engendrent le stress. L'urgence prime sur l'importance, et l'attention portée aux personnes ainsi que le leadership à l'égard du personnel se situent au bas de la liste des priorités, à un moment où ils devraient figurer en tête de cette liste.

La vérité, c'est que les pressions mêmes qui sont exercées sur les niveaux supérieurs, et qui menacent d'occasionner des surcharges de travail, révèlent l'importance du leadership collégial, la nécessité de faire participer les employés à un nouveau style de travail axé sur la collaboration et le partage du leadership à tous les niveaux de l'organisation. Exercer un leadership, qui engage les employés et les autres dirigeants, à l'échelle de l'organisme, comporte ses propres exigences et commande des compétences particulières. C'est pourquoi on devrait continuer d'insister sur la gestion du personnel et la formation des dirigeants à tous les niveaux de la fonction publique, mais tout particulièrement, aux niveaux de la direction et de la haute direction. Il importera surtout d'aider les gestionnaires supérieurs à comprendre de quelle façon ces compétences peuvent et devraient être exercées dans le milieu de la fonction publique, en insistant sur la gestion et la reddition de comptes verticale, et sur la manière de les intégrer dans une vie professionnelle de plus en plus exigeante et trépidante. Les compétences en matière de leadership ne peuvent plus être acquises ou conçues isolément. Elles doivent être incorporées dans le cadre des tâches organisationnelles des dirigeants et contribuer visiblement à l'accomplissement de ces tâches.

De toute évidence, l'une des tâches importantes des leaders dans la fonction publique est de communiquer clairement à leurs collaborateurs les buts et le programme d'action de leur organisme. La communication est toutefois une épée à deux tranchants. Elle peut dévoiler, ne fût-ce que par omission, ce que sont les véritables priorités et valeurs. Il est donc essentiel que les valeurs de l'organisme soient valables et véritablement ancrées en lui si l'on veut assurer une communication et un leadership efficaces.

À notre avis, la perception fondamentale qui devrait exister dans la fonction publique à l'égard du personnel est la suivante : les personnes ne doivent pas être traitées comme des instruments, des outils ou des moyens de parvenir à une fin, mais comme des êtres qui ont une valeur en soi. Si nous y croyons, le défi ne sera pas seulement d'assurer une communication efficace mais de garantir que cette valeur soit prise en compte dans les mesures, les politiques, les modalités, les structures et tous les détails de la vie organisationnelle. Au chapitre 3, nous avons laissé entendre que le moment était venu d'examiner les nombreux systèmes, politiques et procédures afin de garantir qu'ils contribuent à nourrir les valeurs et une saine culture dans la fonction publique. De toute évidence, l'une des valeurs fondamentales que devrait encourager l'intégration de ces politiques et systèmes est la croyance que les personnes sont importantes en soi. Et l'un des principaux moyens à utiliser pour ancrer cette valeur dans

l'administration publique est de l'appuyer par des mesures satisfaisantes de reddition de comptes.

Responsabilité du leadership

L'un des principaux bienfaits des nouvelles valeurs et techniques de gestion introduites dans la fonction publique au cours des dix dernières années a été l'importance accordée aux indicateurs de mesure et de rendement. Nous croyons qu'il s'agit là d'un véritable progrès dans la gestion publique, car il permet une plus grande clarté, un réalisme accru, un suivi et une reddition de comptes améliorés. Mesurer présente ses pièges et ses dangers, mais comporte aussi des avantages.

Le premier de ces dangers, bien connu, est le fait qu'on obtient ce qu'on mesure. Si l'on s'attache à mesurer certains aspects du travail de la fonction publique, ce sont ces aspects qui retiendront alors l'attention, au détriment d'autres tout aussi importants, voire plus importants encore. Si on établit, par exemple, une norme selon laquelle il faut répondre au téléphone après trois coups, c'est probablement de cette façon qu'on procédera, mais cela signifiera peut-être qu'on attachera moins d'importance au temps qu'il faudrait prendre, ou à l'attention qu'il faudrait accorder aux personnes qui appellent.

Le second danger est un corollaire du premier et nous préoccupe davantage. C'est le risque de négliger les aspects qui sont difficiles à mesurer et d'accorder une trop grande importance aux aspects plus faciles à mesurer. Les valeurs, le leadership et la saine gestion des personnes figurent parmi les aspects auxquels on n'attache pas suffisamment d'importance, sous prétexte qu'ils sont difficiles à mesurer. Néanmoins, il sera essentiel dans l'avenir que les régimes de reddition de comptes soient bien équilibrés et accordent autant d'importance au leadership et aux valeurs qu'aux autres éléments de la gestion. Il sera donc nécessaire de pouvoir bien mesurer les compétences en matière de leadership. Heureusement, certaines de ces mesures existent déjà. Les enquêtes sur le climat organisationnel, la rétroaction ascendante et les instruments de rétroaction complets figurent parmi les

« Les enquêtes [illegible] ascendante et les [illegible] les méthodes qui [illegible] les plus élevés [illegible] leadership et des [illegible] incorporées dans [illegible] cadres supérieurs [illegible]

méthodes qui devraient être utilisées couramment aux échelons les plus élevés pour s'assurer que des mesures satisfaisantes du leadership et des compétences en gestion du personnel soient incorporées dans les futurs régimes de reddition de comptes des cadres supérieurs de la fonction publique.

Ces mesures et systèmes de reddition de comptes auront toutefois peu de conséquences, s'ils ne sont pas perçus comme ayant des répercussions sur les décisions concernant les nominations, les promotions et les récompenses. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, il existe une perception selon laquelle certains gestionnaires supérieurs n'ont pas été tenus responsables de leur leadership en gestion du personnel et ont même été récompensés pour des pratiques qui allaient à l'encontre des valeurs les plus profondes de la fonction publique, telles qu'elles sont présentées dans le présent rapport. S'il y a quelque parcelle de vérité à ces perceptions, cela ne peut qu'éroder gravement les valeurs de la fonction publique.

Après tout, c'est par des gestes et non par des paroles que les valeurs sont le plus efficacement transmises et cultivées. Toutes les belles paroles au sujet de l'importance des personnes n'ont aucun poids à côté de gestes ou de mesures qui laissent entendre le contraire. L'exemple vivant donné par un être humain a, en dernière analyse, beaucoup plus de poids que toute déclaration démentie par les faits.

Rencontrer le bien

Nous avons fait remarquer en début de chapitre que le thème du leadership avait pris pour nous une grande importance en partie parce que nous constations l'existence d'une ligne de faille de plus en plus marquée entre la haute direction et les autres niveaux de la fonction publique, et en partie parce qu'en songeant à l'importance de codifier ou d'officialiser les valeurs de la fonction publique, nous avons été amenés à examiner l'importance relative des règles et du rôle de modèle joué par les leaders. C'est ce second thème que nous désirons souligner à la fin du présent chapitre, avant de passer à certaines recommandations.

On a fortement tendance à croire que les règles, les codes ou les règlements constituent une réponse adéquate à tout problème ou besoin. Dans de nombreux cas, une telle réponse peut être totalement fausse ou gravement insatisfaisante. À notre avis, pareille démarche serait particulièrement contre-indiquée dans le domaine des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique.

Pour comprendre pourquoi il en est ainsi, il suffit de réfléchir à la façon dont nous en sommes venus à intérioriser les valeurs et à en faire une source de conduite morale, ou de se demander si, comme enfant ou professionnel adulte, nous faisons d'abord l'apprentissage des valeurs par des règles. En fait, nous les apprenons par l'exemple des personnes, par la récompense de l'obéissance et de la discipline et la punition du manquement. Les règles viennent après. Elles codifient et résument ce que nous croyons ou savons déjà, et ne sont qu'une liste de contrôle pratique. Les règles, en soi, ne nous motivent pas, ou elles ne le font qu'à titre auxiliaire, car nous sommes déjà disposés à les respecter.

Nous apprenons à intérioriser et à vivre les valeurs en observant les autres qui sont des modèles à suivre, tels les parents, les professeurs ou d'éminents collègues, ou qui incarnent au jour le jour les valeurs dans nos diverses communautés. Nous apprenons ce qui est bien, non pas en nous fondant sur des abstractions mais parce que nous rencontrons le bien incarné par les personnes. Des modèles d'exception nous incitent à vivre d'une certaine façon et à nous en tenir à certaines valeurs, et nous sommes encouragés à continuer de le faire par une masse critique d'autres personnes qui pensent et agissent de la même manière. Lorsque les modèles chancellent ou que la masse critique s'atrophie, aucune règle ni règlement ne peut résister à la marée. Nous sommes témoins de situations de ce genre dans des pays où les citoyens ne tiennent à peu près plus compte du déluge de décrets et de règlements qui les assaillent parce que ceux-ci ne sont pas ancrés dans une culture publique et ne reflètent aucun consensus public à l'égard du bien. Nous voyons le contraire se produire dans d'autres collectivités où des normes et règles officielles ont été abolies, mais où les personnes continuent de les appliquer dans leur vie quotidienne parce qu'elles les estiment essentielles à une société saine.

En réfléchissant à la façon dont nous en venons à régir notre propre conduite, nous sommes plus à même de situer l'importance relative du leadership et du rôle que jouent les modèles par rapport aux codes et aux principes. Nous croyons que les codes et les principes ont un rôle à jouer, mais nous estimons qu'ils ne fournissent pas à eux seuls la réponse. Ce qui est beaucoup plus important dans le tableau d'ensemble, c'est la qualité du leadership dans la fonction publique et le calibre des modèles que nous pouvons offrir. Cela est vrai à tous les niveaux de la fonction publique, mais tout particulièrement, aux échelons les plus élevés.

Au niveau des sous-ministres ou des personnes détenant un niveau équivalent, il faut que les fonctionnaires puissent voir des exemples de personnes qu'ils aient le goût d'imiter. Ce qui ne signifie pas que tous les fonctionnaires aspirent à atteindre le même niveau d'excellence : beaucoup n'y songent même pas. Mais, peu importe le niveau auquel nous nous trouvons, nous devrions pouvoir incorporer dans notre propre vie et dans notre conduite professionnelle les valeurs et les principes

incarnés par des personnes oeuvrant aux échelons supérieurs de la fonction publique.

Si les administrateurs généraux et les SMA attachent une grande importance aux membres de leur organisme, les traitent avec dignité et civilité, partagent avec eux toutes les informations pertinentes et les font participer activement à la vie de l'organisation, il est probable que d'autres, à différents niveaux, agiront de même. Si les hauts fonctionnaires incarnent les valeurs de la fonction publique que sont la loyauté, la neutralité, la dévotion à l'endroit du processus démocratique et de l'intérêt public, il y a des chances que d'autres emboîtent le pas. S'ils se montrent engagés à l'égard de l'horizontalité et du partenariat ou renoncent à protéger leur territoire, cette conduite se répandra tout naturellement dans toute l'organisation. S'ils incarnent une vie professionnelle et personnelle équilibrée, ces valeurs seront alors reprises à grande échelle. Si les leaders des organismes montrent qu'ils sont disposés à rendre compte publiquement des actions de leurs employés et ne cherchent pas à transférer la responsabilité ou à pointer un doigt accusateur vers leurs subalternes, les fonctionnaires apprendront alors, en suivant leur exemple, à se comporter de façon digne et responsable.

On pourrait bien sûr, affirmer que le contraire est également vrai. Et nous pouvons ainsi comprendre plus clairement le tort que causent aux valeurs de la fonction publique ceux qui n'ont pas appris à joindre le geste à la parole. Un tel comportement fait beaucoup plus qu'engendrer la déception et le cynisme, ou une perte de confiance et de conviction à l'endroit des valeurs ou des principes exprimés. Il montre que l'insensibilité, l'intimidation ou les raccourcis rapportent, que le favoritisme est récompensé, que la protection de son territoire donne de bons résultats ou que l'intérêt personnel l'emporte sur l'intérêt public.

Pour toutes ces raisons, nous croyons que rien n'est plus important, en ce qui touche l'avenir des valeurs de la fonction publique, que la qualité du leadership des hauts fonctionnaires. Nous sommes d'avis qu'il est peu probable que d'autres initiatives aient une influence durable si le leadership offert à ces niveaux n'arrive pas à incarner, exprimer et soutenir les valeurs les plus importantes de la fonction publique. Nous croyons en outre que si le leadership supérieur contredit ou dément les valeurs qu'il professe, ces valeurs s'estomperont ou ne seront maintenues qu'avec peine.

Pour nous, cela signifie trois choses : premièrement, que les leaders de la fonction publique à tous les niveaux, mais surtout aux échelons supérieurs, devraient être choisis non seulement en fonction de leur efficacité mais également en fonction de leur capacité d'incarner et de symboliser les valeurs profondes de la fonction publique; deuxièmement, que dans le processus d'évaluation, de rétribution et de promotion, la mesure dans laquelle un leader incarne véritablement aux yeux des autres les valeurs de la fonction publique devrait avoir un rôle important voire déterminant à jouer; troisièmement, que dans toutes les activités qui influencent ou façonnent la culture et le discours de la fonction publique supérieure — qu'il s'agisse de programmes de formation et de perfectionnement, de journées de réflexion des administrateurs généraux, de mises à jour des SMA, de réseaux de cadres supérieurs, de communications du Conseil du Trésor ou de journées de réflexion ministérielles — le thème des valeurs de la fonction publique devrait occuper une place prépondérante et être constamment encouragé.

Les fonctionnaires que nous avons entendus sont véritablement en quête de leadership et de gestes symboliques qui reflètent et incarnent des valeurs solides et bien ancrées dans la fonction publique. Le cynisme ou le scepticisme auxquels nous nous sommes heurtés n'étaient généralement qu'une surface. Il masquait un idéalisme déçu en quête d'une vision à laquelle adhérer avec enthousiasme et sincérité.

7. Conclusion : Les principes de la fonction publique

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, le Groupe d'étude ne s'est pas donné pour objectif de dresser une liste ou de faire une déclaration des valeurs propres à la fonction publique. Nous cherchions plutôt à dégager, à partir de nos propres discussions ainsi que de nos entretiens avec les fonctionnaires, les questions ou les problèmes importants qui entourent à l'heure actuelle les valeurs pratiquées au sein de la fonction publique.

Nous nous en sommes tenus à notre objectif et les questions d'actualité les plus importantes que nous avons pu relever sont les suivantes : l'évolution du principe de la responsabilité dans une démocratie parlementaire; les rapports entre l'emploi et les valeurs; la tension dynamique entre les valeurs anciennes et nouvelles et la conciliation dont elles doivent constamment faire l'objet; les nouveaux dilemmes déontologiques associés à une culture de service et à l'habilitation; et le défi que représentent le leadership et la gestion des personnes à une époque de changement. Nous avons exploré tour à tour chacun de ces thèmes et avons fait de notre mieux pour cerner les questions et les problèmes associés à chacun ou à plusieurs d'entre eux.

Au fur et à mesure que nous avancions, nous avons cependant constaté que certaines valeurs nous venaient spontanément à l'esprit. Il s'agit des valeurs qu'on associe naturellement à la fonction publique, des valeurs sans lesquelles il est impossible de parler avec pertinence de la fonction publique. Nous voudrions maintenant examiner ces valeurs et les regrouper en quatre « familles ».

Les valeurs de base de la fonction publique

Au cours de notre examen des problèmes abordés dans le présent rapport, nous avons mis à jour un certain nombre de valeurs de la fonction publique qui peuvent être réparties en quatre catégories : les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes. Globalement, ces quatre groupes semblent constituer un ensemble de valeurs de base pour la fonction publique. En fait, ces familles de valeurs ne se distinguent pas complètement les unes des autres. Elles se chevauchent ou se répètent. En ce sens, ces quatre groupes sont moins des catégories distinctes que des points de convergence qui nous permettent d'observer et de décrire l'univers des valeurs de la fonction publique sous des éclairages différents.

Valeurs démocratiques

Le premier éclairage sous lequel nous pouvons examiner les valeurs de la fonction publique est le plus important car il établit les assises de tout le reste de l'édifice. Cet éclairage est dans notre vocabulaire celui des « valeurs démocratiques ». Nous avons, en effet, redécouvert que le facteur le plus important dans la définition du rôle et des valeurs de la fonction publique du Canada est son titre de dépositaire de la confiance

du public et sa mission démocratique, celle d'aider les ministres, dans le cadre de la loi et de la constitution, à servir le bien commun. Les valeurs de la fonction publique sont largement fonction de son rôle en tant qu'institution canadienne au service d'une démocratie parlementaire typiquement canadienne. Nos valeurs de base sont fondées sur notre conviction que l'autorité, dans une démocratie parlementaire, est entre les mains des titulaires de charge publique qui doivent rendre compte au Parlement.

L'obligation de rendre compte est l'un des fondements d'un gouvernement démocratique doté d'un régime parlementaire. Cette obligation va de pair avec l'autorité. C'est elle qui distingue l'autorité légitime du pouvoir brut, car elle exige des détenteurs du pouvoir qu'ils rendent compte de la façon dont ils l'exercent, de la qualité de leur gouverne et de leurs efforts pour apporter des solutions

aux problèmes et améliorer les choses. Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient. Le système repose sur une compréhension mutuelle des sphères d'autorité et de responsabilité de chacun. Les ministres doivent rendre compte au Parlement et les fonctionnaires doivent rendre compte directement ou indirectement aux ministres. Cette relation entre les titulaires de charge publique et les fonctionnaires forme l'assise des valeurs de la fonction publique. Elle définit notre obligation de communiquer aux ministres des renseignements aussi pertinents que possible ainsi que des conseils francs et exhaustifs, pour ensuite mettre en oeuvre avec loyauté et professionnalisme les décisions prises par eux.

Pour être efficaces, les fonctionnaires doivent faire preuve d'autant de loyauté dans la mise en oeuvre que de courage dans les conseils donnés au ministre. La loyauté à l'égard de l'intérêt public, tel que représenté et interprété par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé dans la loi et dans la constitution, est l'une des valeurs les plus fondamentales de la fonction publique, et de nombreuses autres valeurs (par exemple l'intégrité, l'équité, la justice, l'impartialité et ainsi de suite) y sont liées ou en tirent leur force. En tant que dépositaires de la confiance du public, les fonctionnaires sont garants des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé dans la loi et la constitution. Leurs gestes et leurs paroles ont une incidence sur la vie des Canadiens et sur l'avenir du Canada. Il est donc vital que les fonctionnaires comprennent le système gouvernemental canadien, la nature d'un gouvernement responsable, les relations au sein d'un État fédéral ainsi que le rôle de l'État et ses limites dans le contexte d'une démocratie libérale. Ce qui distingue la fonction publique canadienne des autres organisations, c'est que nos actions doivent se conformer aux exigences de la démocratie canadienne. Les fonctionnaires canadiens doivent, dans toutes leurs actions, démontrer le respect de la responsabilité ministérielle, des droits et libertés de la personne, des principes du fédéralisme, et des règles de droit.

La fonction publique devrait être animée d'une conviction indéfectible quant à la primauté de la loi, particulièrement la loi constitutionnelle, et du devoir de la défendre avec intégrité, impartialité et discernement. Les fonctions qui ont une influence sur les droits, les obligations et les objectifs publics des citoyens canadiens ne peuvent être exécutées avec légitimité et équité que dans un cadre où priment la loi et l'application régulière des règles et des procédures établies. Au nombre des valeurs importantes que la fonction publique doit préserver et renforcer, il y a une conscience aiguë que les ministres et les responsables publics doivent agir dans le cadre de la loi et des procédures qui servent à renforcer l'autorité des ministres et à préserver l'intégrité, la réputation et la légitimité de la fonction publique en tant qu'institution canadienne importante au service d'un gouvernement démocratique.

C'est ainsi que les fonctionnaires canadiens servent l'intérêt public, et c'est précisément ce service qui motive et lie les divers éléments de la fonction publique comme institution. La notion d'intérêt public est au coeur même de la motivation des fonctionnaires. Elle représente pour la fonction publique ce que la justice et la liberté représentent pour le milieu juridique ou ce que la guérison et la compassion représentent pour le milieu médical. Le désir de servir l'intérêt public est l'un des « fondements normatifs » de l'emploi dans le secteur public et, toute approche qui traite la fonction publique comme une copie du secteur privé risque d'ébranler non seulement la structure de sa motivation, mais, plus important encore, sa capacité de servir le gouvernement démocratique d'une manière conforme à l'éthique et aux principes de la responsabilité. Faire passer l'intérêt public avant son intérêt personnel représente à la fois la récompense et le tribut à payer pour être fonctionnaire.

Puisque le Canada jouit d'une démocratie parlementaire, les principes du gouvernement responsable constituent le sol nourricier des valeurs de la fonction publique. La reddition de comptes aux ministres — et par leur entremise aux citoyens du Canada — les règles de droit, la loyauté envers l'intérêt public sont autant de valeurs démocratiques clés qui sous-tendent la mission de la fonction publique. Au fur et à mesure que les pressions augmentent, que le changement constant sème la confusion, que les actions des fonctionnaires sont de plus en plus scrutées par le public, il devient encore plus important de revitaliser ces valeurs démocratiques de base qui servent d'assises à toutes les autres valeurs de la fonction publique.

Valeurs professionnelles

Étroitement liées à ces valeurs démocratiques fondamentales, il y a ce qu'on pourrait appeler les « valeurs professionnelles » de la fonction publique. La famille des valeurs professionnelles comprend notamment l'excellence, la compétence professionnelle, le perfectionnement, le mérite, l'efficacité, l'économie, la franchise, l'objectivité et l'impartialité, la volonté de dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir, le sens de la mesure et la fidélité à la confiance du public. Les valeurs professionnelles « nouvelles » ou émergentes pourraient comprendre la recherche de la « qualité », l'innovation, l'initiative, la créativité, la débrouillardise, le service au client/citoyen, l'horizontalité, le partenariat, le réseautage et le travail d'équipe. Mais bien souvent ces dernières ne sont que de nouvelles façons d'exprimer d'anciennes valeurs en leur donnant un nouveau visage, ou ne représentent que de nouveaux moyens de parvenir à des fins que l'on a toujours recherchées.

À l'instar de bien des professions, celle de serviteur et de servante de l'État a connu une période de renouvellement longue et parfois pénible. Sur une période de quelques années, la fonction publique s'est redéfinie. Elle a cherché à se munir des outils nécessaires pour servir un intérêt public en évolution, et de la primauté des règles et des procédures elle est passée à la primauté des principes et des résultats. Afin d'offrir un service plus sensible aux besoins des clients et d'adopter des politiques davantage axées sur les citoyens, elle a cherché à devenir plus « horizontale » dans sa façon de fonctionner, plus orientée vers le service, plus adaptée, souple et ouverte, moins hiérarchique et repliée sur elle-même. Les valeurs représentées par le service, le partenariat, le travail d'équipe, la responsabilisation, la souplesse, ont déjà eu un effet salutaire sur la fonction publique. Elles sont venues remettre en cause les chasses gardées et les règles pointilleuses qui ont parfois entravé la recherche de l'excellence.

L'idéal du service au public constitue l'une des sources les plus profondes de motivation au sein de la fonction publique. Dans la réalité de tous les jours, toutefois, les recoupements entre les nombreux objectifs du gouvernement peuvent amener les fonctionnaires à porter une attention excessive aux processus et aux procédures, aux dépens du service. La grande contribution de la nouvelle gestion publique axée sur les « clients » est d'avoir aidé à revitaliser l'idée du service dans le secteur public, d'au moins quatre façons : en encourageant les gestionnaires à cerner ce que les bénéficiaires de leurs services veulent vraiment ou ce dont ils ont vraiment besoin; en les poussant à mesurer les résultats et à quel point les bénéficiaires y attachent de l'importance; en obligeant les responsables à reconnaître la présence de « clients internes », et en encourageant les gestionnaires à simplifier ou à coordonner les procédés administratifs de manière à appuyer la prestation des services. L'accent mis sur les résultats et le service favorise également « l'horizontalité » et encourage « l'approche gouvernementale globale » tout en ramenant l'attention sur des aspects importants de l'intérêt public.

Une saine compréhension du concept de service exige une clarification de l'important concept de citoyenneté, et la capacité de faire les distinctions entre citoyens, électeurs, contribuables et « clients ». Bien

entendu, la fonction publique sert les gens sous tous ces aspects. Mais, contrairement aux clients, les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations au sein d'une communauté. La citoyenneté solidarise; le « clientélisme » désolidarise. Satisfaire individuellement chaque client n'est pas nécessairement servir le bien commun. Voilà pourquoi, comme nous l'avons fait remarquer, l'obligation de rendre compte aux élus doit toujours primer sur l'obligation de rendre des comptes aux « clients » ou aux intervenants dans la hiérarchie des valeurs de la fonction publique. Le rôle véritable des fonctionnaires n'est pas seulement de servir les « clients » mais d'équilibrer les intérêts des « citoyens » et de préserver leurs droits. Car c'est la somme et l'équilibre de ces intérêts, établis démocratiquement, qui peuvent seuls constituer ce que l'on pourrait appeler l'intérêt public

Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il est donc important de se souvenir que gouverner c'est beaucoup plus que servir des « clients ». C'est aussi tenir compte des valeurs canadiennes, des objectifs nationaux, de l'administration de la loi, de l'ordre social, du respect de la loi et de la réglementation, de la conciliation d'objectifs et d'intérêts divergents, de la promotion de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. Et c'est cette constellation plus vaste de concepts et d'objectifs, où s'enracinent toutes les valeurs de la fonction publique, que recouvre la notion d'intérêt public.

La structure des valeurs de la fonction publique devrait, avant tout, inciter les fonctionnaires à accorder leur première allégeance au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel, car tel est le devoir de tout dépositaire de l'intérêt public. Mais la loyauté est également une affaire de réciprocité. En ce sens, la loyauté est plus susceptible de fleurir dans une fonction publique professionnelle fondée sur des relations à long terme plutôt qu'à court terme. La réalité des compressions de personnel n'est pas incompatible avec ce besoin. Quelle que soit sa taille de demain, une fonction publique professionnelle devra toutefois préserver la masse critique de personnes qu'il lui faut pour incarner et vivifier les valeurs qui l'animent.

À une époque marquée par le changement, les fonctionnaires doivent veiller à maintenir l'équilibre nécessaire et se souvenir du rôle spécial qu'assume une fonction publique professionnelle en tant que dépositaire de la confiance du public. L'autorité dont nous disposons pour agir nous est déléguée. Nous sommes comptables, non seulement de ce que nous accomplissons mais des moyens que nous prenons pour y arriver. Les renseignements que nous donnons doivent être exacts, nos conseils doivent être objectifs et notre service impartial. La précision, l'objectivité, l'équité, l'équilibre sont autant d'éléments de notre code déontologique. Il existe, sans aucun doute, une multiplicité de règles et de procédures qui n'ont aucune raison d'être précise pour le service au public, et les fonctionnaires doivent continuer à les remettre en question en vue d'éliminer celles qui sont inutiles et qui font obstacle au changement. Mais tout en remettant ces règles en question, les fonctionnaires doivent reconnaître que les règles de droit sont là pour protéger les Canadiens des actions arbitraires des fonctionnaires. Et, au fur et à mesure que des responsabilités accrues sont confiées aux fonctionnaires et que des pouvoirs accrus sont accordés aux organismes de service public, il devient de plus en plus important de bien préciser les pouvoirs, les obligations, les mesures de rendement, et par-dessus tout, les valeurs à respecter.

Revitaliser la fonction publique ce n'est pas choisir entre les valeurs « nouvelles » ou « traditionnelles » du professionnalisme mais trouver le meilleur équilibre possible entre ces valeurs.

Valeurs liées à l'éthique

La troisième famille de valeurs déjà mentionée est celle des « valeurs liées à l'éthique ». Ces valeurs comprennent notamment l'intégrité, l'honnêteté, l'impartialité, la prise de responsabilité, la reddition de

comptes, la probité, la prudence, la justice, l'équité, l'objectivité, l'altruisme, le don de soi, la fiabilité, la discrétion, le respect de la loi et des procédures établies et la saine gérance des ressources publiques. Les valeurs liées à l'éthique dans la fonction publique ne diffèrent pas de celles que l'on retrouve dans d'autres secteurs ou parties de la société. Elles revêtent cependant un aspect bien particulier à cause de leurs liens avec les valeurs démocratiques et professionnelles.

Une des valeurs les plus fondamentales de la fonction publique est celle de l'intégrité, mais cette valeur n'est pas l'apanage exclusif de la fonction publique. Chaque profession exige la pratique de l'intégrité. La forme d'intégrité propre à la fonction publique est la capacité d'agir comme dépositaire de la confiance publique et de mettre le bien commun au-dessus de tout intérêt ou avantage privé. L'intégrité dans la fonction publique impose également aux fonctionnaires de tous niveaux un engagement envers la vérité et donc l'obligation de dire sans crainte toute la vérité aux détenteurs du pouvoir. Cela veut dire mettre à la disposition des ministres et des autres supérieurs toute la gamme des faits et des conseils qui les aideront à prendre les meilleures décisions possible pour le bien public. Et pour s'acquitter de cette tâche, il faut parfois leur dire, en toute confiance, des choses, qui ne leur plaisent pas nécessairement. Il y a également un lien étroit entre l'intégrité et les valeurs liées aux personnes : l'intégrité est l'ingrédient clé de la confiance nécessaire à l'exercice du leadership et au renouveau de la fonction publique.

Valeurs liées aux personnes

Un dernier éclairage à partir duquel on peut aborder les valeurs de la fonction publique est celui des valeurs liées aux personnes. Il y a un lien étroit entre ces valeurs et les valeurs liées à l'éthique, parce que quiconque se soucie du bien des autres possède sans doute un haut degré d'intégrité, d'équité et de fiabilité. La famille des « valeurs liées aux personnes » comprend à son tour plusieurs sous-groupes qui lui sont propres. Il s'agit notamment des valeurs existentielles, les valeurs que l'on peut incarner ou vivre, notamment le courage, la modération, le savoir-vivre, la raison, le sens de la mesure, la responsabilité et la compassion. Cette famille comprend également les valeurs que l'on peut manifester ou offrir aux autres, notamment le respect, la bienséance, la civilité, la tolérance, la patience, l'indulgence, la réciprocité, la courtoisie, la réceptivité, l'ouverture, la justice et la sollicitude. Les valeurs liées aux personnes peuvent se manifester dans des styles particuliers de leadership et de gestion qui démontrent entre autres un attachement profond à la participation, à l'engagement, à la collégialité, à la consultation et à la communication. Elles devraient aussi se manifester dans le respect pour les valeurs canadiennes, telles que le respect pour la diversité, le respect pour les langues officielles ou le respect à l'égard d'autres droits collectifs ou individuels. Les valeurs liées aux personnes, tout comme les valeurs liées à l'éthique, ne sont pas l'apanage exclusif de la fonction publique mais acquièrent leurs qualités distinctives par leur mariage avec les valeurs démocratiques et professionnelles. La fonction publique devrait manifester à l'endroit de ses employés les mêmes valeurs de courtoisie, de compassion et de sollicitude qu'elle aspire à offrir aux autres citoyens du Canada.

Au cours de nos discussions, nous sommes revenus sans cesse sur le fait qu'on exige beaucoup des fonctionnaires. Sans doute est-il vrai que la réduction des effectifs, l'insécurité d'emploi et les gels de salaire ne sont pas des problèmes uniques au secteur public, mais les fonctionnaires ont dû composer avec ces défis dans le contexte d'un débat public qui a souvent tourné à la critique. On n'a pas assez souligné l'importance de la fonction publique pour le Canada et pour les Canadiens, la qualité de ses effectifs, le dévouement et le travail acharné de ses membres, et la difficulté des défis qu'ils doivent relever. Et trop souvent on a procédé à la réduction des effectifs sans manifester un respect suffisant pour ceux qui sont touchés ou déplacés, ou pour ceux qui restent.

Le succès de toute organisation dépend de sa capacité d'attirer et de former des gens qui peuvent travailler ensemble, partager les mêmes valeurs et viser un objectif commun. Dans une institution comme la fonction publique, fondée sur des relations de confiance et sur les « valeurs liées aux personnes », le respect de la dignité de chaque personne et la reconnaissance de sa valeur deviennent encore beaucoup plus importants. Les fonctionnaires doivent être perçus comme agissant de façon équitable et impartiale dans tous leurs rapports, mais ils doivent eux aussi avoir l'impression d'être traités avec équité et respect. Une fonction publique professionnelle repose sur une masse critique de fonctionnaires de carrière dévoués et porteurs de ses valeurs, mais elle doit pouvoir compter aussi sur des recrues qui apportent une nouvelle énergie et des idées fraîches, sur un régime de ressources humaines équitable, transparent, fondé sur le mérite et qui encourage la formation et le perfectionnement continus, demande des comptes aux gens, reconnaît l'excellence, admet ses erreurs et sait célébrer les succès.

Le leadership dans la fonction publique fait face à des défis de taille. Les chefs de file de la fonction publique constituent souvent le lien entre leurs collègues fonctionnaires et les titulaires de charge publique, transmettant les messages dans les deux sens, établissant un équilibre entre les pressions diverses qui se font concurrence, se faisant les gardiens des renseignements privés tout en cherchant à s'assurer que les fonctionnaires disposent de l'information dont ils ont besoin, travaillant dans l'intérêt de leur ministère tout en ne perdant pas de vue l'intérêt de l'ensemble du gouvernement. On demande aux chefs de file de la fonction publique d'ouvrir de nouveaux horizons et de promouvoir un climat plus ouvert et créatif. Apprendre de ses erreurs devient dès lors inévitable. Mais les fonctionnaires sont appelés à accepter une plus grande obligation de rendre compte au public dans un milieu qui souvent ne pardonne pas les erreurs. Alors que par le passé le prix à payer pour ses erreurs demeurait une affaire privée dont le public n'avait pas connaissance, c'est moins le cas aujourd'hui. Et au moment où leur fardeau redditionnel s'accroît, les chefs de file de la fonction publique ont en même temps l'obligation d'exemplifier toutes les valeurs de la fonction publique, aussi bien les valeurs démocratiques et éthiques que les valeurs liées aux personnes. Ce qui veut dire que ces leaders doivent, avant tout, donner l'exemple du respect à la fois pour la fonction publique en tant qu'institution dans une démocratie parlementaire, et pour les personnes qui en font partie.

Il n'y a rien de plus important pour l'enrichissement des valeurs de la fonction publique que la qualité de ses leaders. Premièrement, c'est de leur leadership que dépend la mise en oeuvre des valeurs liées aux personnes, et ces valeurs jouent un rôle important pour activer l'ensemble plus vaste des valeurs de la fonction publique. Les personnes traitées avec respect, sollicitude, justice, civilité et intégrité seront davantage portées à manifester ces mêmes valeurs lorsqu'elles exécutent l'ensemble des tâches liées à la fonction publique. Le contraire est aussi vrai. Deuxièmement, les fonctionnaires sont inspirés beaucoup plus par les exemples concrets que par les principes abstraits. Les principes contredits par la vie et par la conduite des supérieurs sont plus qu'inutiles : ils peuvent saper la confiance et engendrer un cynisme corrosif à l'égard des valeurs ou de la fonction publique elle-même. Pour faire en sorte que les dirigeants exemplifient les valeurs de la fonction publique, y compris les valeurs liées aux personnes, il faut que la fonction publique établisse des structures redditionnelles adéquates pour toute la gamme des valeurs qu'elle professe. Elle doit s'assurer — et prouver par ses actes — que les valeurs de la fonction publique jouent un rôle de premier plan dans les processus de recrutement, de nomination, d'évaluation, de promotion et de récompense. À long terme, il n'y a sans doute aucun autre facteur qui puisse à lui seul avoir plus d'impact sur la qualité et la vitalité des valeurs dans la fonction publique.

****

Ces quatre familles de valeurs chevauchantes, soit les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes, semblent, à notre avis, constituer un groupe de valeurs de base pour tout le secteur public.

Elles peuvent, bien sûr, se manifester de façons différentes selon les circonstances et les lieux, mais nous y voyons quand même les valeurs qui définissent la nature même de la fonction publique. Si tel est le cas, toutes les organisations du secteur public ainsi que tous les types

d'organisations — ministères traditionnels ou nouvelles agences — devraient les respecter et avoir à rendre compte de la façon dont ils les appliquent. En fait, à une époque de changement, ces valeurs de base, enracinées dans la mission démocratique du gouvernement, constituent les assises solides sur lesquelles on peut asseoir le renouveau et bâtir une fonction publique encore plus forte.

Les valeurs de base ne devraient pas être confondues avec les politiques ou les mécanismes mis en place pour les protéger. Les politiques peuvent et doivent évoluer; ce n'est pas le cas des valeurs de base. À une époque de transformations, il peut être nécessaire de les clarifier, de les réaffirmer ou de les exprimer de manière différente. Et trop souvent dans le passé, les règles de l'administration publique ont pris une importance plus grande que les valeurs qu'elles étaient censées servir. Mais au fur et à mesure qu'elle parviendra à dépendre un peu moins de règles et de règlements centralisés, la fonction publique prendra une conscience plus aiguë des valeurs et des objectifs qui les inspirent. La chose est particulièrement vraie pour ce qui est des instances nouvelles, établies ou conçues pour favoriser une plus grande souplesse et plus de délégation que dans le passé.

L'avenir de la fonction publique dépendra dans une grande mesure du degré de confiance dont elle parviendra à entourer sa mission en tant qu'institution publique de première importance. À notre avis, il ne sera possible de maintenir un haut degré de confiance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public, qu'en accordant une attention systématique aux valeurs de la fonction publique. Et la chose sera encore plus vraie lorsque les fonctionnaires en viendront à exercer leurs responsabilités dans un contexte plus ouvert au public.

Les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes sont fondamentales et devraient être une force unificatrice pour la fonction publique. Mais, d'une institution à l'autre, l'accent mis sur

ces valeurs, leur dosage ainsi que les méthodes employées pour les appliquer ou les exprimer pourront varier. Il n'y a rien d'incompatible entre des valeurs communes et une diversité éventuellement grandissante de sous-groupes culturels dans la fonction publique, à mesure que de nouvelles structures seront créées pour les ministères ou organismes. La prudence et la probité, par exemple, sont des valeurs universelles de la fonction publique, mais elles s'exprimeront sans doute de manières différentes selon les tâches à accomplir. Comme le dit si bien Christopher Pollitt dans un autre rapport de recherche du CCG : « Je ne tiens pas à ce qu'un entrepreneur s'occupe de ma pension (ou de celle de mes grands-parents), mais je ne veux pas non plus qu'un bureaucrate prudent soit chargé de conduire un

camion de pompier ou d'accorder des primes d'encouragement aux inventeurs. La question n'est pas de savoir comment appliquer un ensemble de techniques magiques à la grandeur de la fonction publique, mais plutôt de voir quelle serait, pour chaque cas, la combinaison à établir entre les fonctions, la forme et la culture. Ce discours est sans doute moins enlevant, mais plus utile. »

Les pressions exercées sur les valeurs

Les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes ont beau être, comme nous le prétendons, les valeurs de base de la fonction publique, il n'y a aucun doute dans notre esprit qu'elles sont également en butte à de nombreuses pressions. L'une d'elles est le stress que provoque la surcharge de travail.

De nombreux fonctionnaires doivent traiter de dossiers de plus en plus complexes et qui évoluent de plus en plus rapidement alors qu'ils disposent de moins en moins de temps pour agir. On les presse de réduire les effectifs, de réorganiser et de faire plus avec moins de ressources. Les exigences des ministres et des citoyens ne cessent d'augmenter, tout comme celles des employés. Sans compter les demandes de plus en plus fréquentes (par ailleurs bienvenues) de la part du centre de participer aux activités générales et horizontales du gouvernement.

Le manque de temps est la source de nombreux problèmes. Des erreurs peuvent être commises du simple fait de la fatigue ou du rythme des événements. Moins on dispose de temps, moins on peut tenir de consultations, moins on peut participer aux décisions et moins on peut compter sur des analyses poussées. Comme on doit prendre les décisions rapidement, on procède souvent à partir du haut, en suivant la hiérarchie, et les employés finissent par sentir qu'ils sont moins des collaborateurs et des intervenants appréciés que des ressources corvéables qui peuvent être ignorées ou mises au rancart.

Comme les dossiers sont complexes et qu'il y a peu de temps pour les traiter, il peut arriver que l'on n'accorde pas toute l'attention voulue à leurs incidences ou conséquences sur le plan des valeurs de la fonction publique. Et, lorsque des erreurs de cette nature sont commises, les personnes touchées sont peu portées à faire preuve de tolérance. Les personnes soumises au stress réagissent vivement lorsque leurs intérêts sont mis en cause et elles oublient qu'il peut y avoir de nombreuses autres façons légitimes d'envisager une situation. Elles ne prennent pas le temps de penser aux conflits possibles entre les valeurs elles-mêmes et aux choix difficiles que cela impose. Pour cette raison, elles sont portées à être moins compréhensives et indulgentes qu'elles le seraient normalement.

Un grand nombre de pressions exercées sur les valeurs de la fonction publique viennent de l'extérieur. Certaines naissent de grandes tendances comme la globalisation, qui font augmenter le rythme du changement, bousculent les institutions et perturbent les procédures établies. La fonction publique subit également l'influence des grandes transformations que connaissent les valeurs sociales en butte à un scepticisme et à un relativisme croissant. Un monde où il y a de moins en moins d'absolus est un monde où il est plus difficile d'entretenir des valeurs organisationnelles, notamment les valeurs associées à la citoyenneté, à la conduite des affaires publiques et à la fonction publique.

Le scepticisme grandissant manifesté à l'endroit de l'autorité en général a une incidence particulière sur les valeurs de la fonction publique car il mine la légitimité du gouvernement. La fonction publique ne cesse d'être la cible de critiques et de dénigrements venant de l'extérieur, qui ébranlent sa confiance et minent son moral. Nombreux sont les gens qui croient que la fonction publique est repliée sur elle-même, égocentrique et portée au gaspillage, et nous avons rencontré des fonctionnaires qui partagent cet avis. La confiance à l'égard des valeurs et principes de la fonction publique est de même affectée par le prestige grandissant « du marché » et des valeurs

du secteur privé. La pénétration rapide dans l'administration publique de la terminologie de l'entreprise et des techniques de gestion du secteur privé démontre que l'on cherche vraiment à apporter des améliorations. Mais elle reflète également une tentative désespérée de retrouver une légitimité perdue en affublant la fonction publique d'accoutrements empruntés au marché et à l'entreprise.

Comme si le déclin général de la légitimité du gouvernement et du secteur public en général n'était pas assez, les valeurs de la fonction publique canadienne subissent également le contrecoup d'un recul dans la compréhension des principes et des pratiques du gouvernement responsable. Les caractéristiques essentielles d'un gouvernement parlementaire et les relations qui le sous-tendent sont des choses auxquelles on est de moins en moins sensible ou avec lesquelles on est de moins en moins familier. Et cette situation ne touche pas simplement le grand public ou les médias. Elle touche également les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires.

Ces diverses influences — et il y en a sans doute beaucoup d'autres que nous n'avons pas mentionnées — se sont accumulées pour créer ou exacerber les cinq défis ou domaines problématiques examinés dans les différents chapitres du présent rapport. Il en résulte que même si les valeurs de la fonction publique n'ont jamais été aussi importantes, elles n'ont jamais été exposées à autant de pressions qu'aujourd'hui.

Dire qu'il y a une crise ne serait pas exact : ce ne serait pas rendre justice à la grande majorité des fonctionnaires qui tous les jours vivent et incarnent, dans des circonstances très difficiles, les solides valeurs de la fonction publique. Nous avons voulu éviter ce terme. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux du Groupe d'étude, la fonction publique en est arrivée à un point où des mesures s'imposent pour clarifier et réaffirmer les valeurs qui la sous-tendent.

Si les valeurs de la fonction publique sont influencées par l'effritement de la légitimité du gouvernement, elles peuvent également aider à rétablir cette légitimité. Les

institutions publiques jouiront à nouveau de toute la confiance des citoyens si les fonctionnaires peuvent eux-mêmes parvenir à retrouver leur fierté. Une fierté que pourrait nourrir une réaffirmation du rôle de fiduciaire de la confiance du public qui définit l'essence même de la fonction publique. C'est là une tâche que les fonctionnaires ne peuvent toutefois accomplir seuls.

Un énoncé de principes

Nous avons insisté à maintes reprises dans le présent rapport sur les limites des codes et des règles lorsqu'il est question des valeurs dans la fonction publique. Nous avons voulu faire comprendre — et nous y reviendrons encore — que les énoncés abstraits sont moins puissants que les modèles vivants et les pratiques uniformément respectées et que, en l'absence d'un tel support, les énoncés ne servent pas à grand-chose. Pour cette raison, nous avons insisté sur l'importance capitale du leadership et de l'exemple ainsi que des pratiques qui les encouragent et les récompensent.

Nous avons cependant affirmé que de tels énoncés ont leur place. Ils sont même essentiels dans certaines circonstances et à certaines fins. À notre avis, nous vivons aujourd'hui ce genre de circonstances, car ce qu'il nous faut, c'est quelque chose qui va au-delà de la fonction publique elle-même, quelque chose qui aide à la relier au cadre plus général du régime parlementaire canadien.

À notre avis, il conviendrait après une période appropriée de préparation dont nous parlerons plus loin,

que le gouvernement et le Parlement du Canada adoptent un énoncé de principes pour la fonction publique ou un code de la fonction publique. Un tel énoncé de principes ne devrait pas porter sur les conflits d'intérêts ou d'autres questions d'ordre déontologique. Nous disposons déjà de directives sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat qui s'appliquent à la fonction publique. Sans doute faudrait-il prendre des mesures pour que les fonctionnaires soient plus familiers avec ces directives et qu'ils les comprennent mieux, mais elles existent déjà. L'énoncé dont nous parlons devrait avoir un objectif beaucoup plus élevé. Il devrait viser par-dessus tout à définir le rôle de la fonction publique à l'intérieur des principes du fédéralisme et du gouvernement responsable, de façon à ancrer la fonction publique dans ses valeurs primordiales, celles que nous avons appelées les « valeurs démocratiques ».

Nous avons examiné les codes de la fonction publique de plusieurs pays et organismes répondants, notamment le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada. Certains codes mettent trop l'accent sur l'éthique ou sur les questions de gestion. Le projet de code de la fonction publique du Royaume-Uni constitue, à notre avis, un exemple utile. [Ce code est reproduit à l'annexe 3 du présent rapport.] Au nombre des qualités du document britannique, il y a le fait qu'il est concis et surtout qu'il se concentre principalement sur les principes du gouvernement responsable : les rapports entre les fonctionnaires et les ministres et la responsabilité des ministres à l'égard du Parlement. Les autres tâches des fonctionnaires sont enracinées dans ces principes premiers et y sont étroitement liées. Une caractéristique intéressante du code britannique, qui pourrait en faire un modèle utile pour le Canada, est le fait que ce code énonce non seulement les obligations des fonctionnaires à l'égard des ministres, mais aussi les obligations des ministres à l'égard des fonctionnaires. Par exemple, il précise qu'il incombe aux ministres de respecter l'impartialité politique de la fonction publique, de ne pas demander aux fonctionnaires de poser des gestes qui seraient contraires au code et de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires lorsqu'il s'agit de prendre les décisions. En cherchant à tirer des leçons de l'exemple du Royaume-Uni, il faudra se rappeler toutefois que celui-ci est un État unitaire et non une fédération.

Nous sommes d'avis qu'un énoncé de principes ou un code de cette nature aiderait non seulement à mettre en place de solides assises pour les valeurs de la fonction publique, mais établirait aussi un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada. Dans le cas du Canada, il conviendrait, selon nous, qu'un tel énoncé décrive les principes qui régissent les relations entre les fonctionnaires et le Parlement, surtout les comités parlementaires. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2

« ...un énoncé de
seulement à
fonction publique
la fonction publ

il s'agit là d'une activité où les valeurs et les conventions de la fonction publique ont été soumises à des pressions considérables au cours des dernières années et un énoncé public appuyé par le gouvernement et le Parlement du Canada ferait beaucoup pour clarifier leur fondement, surtout en préparation des nouveaux organismes d'exécution de programmes qu'on veut mettre sur pied.

Un énoncé de principes pour la fonction publique pourrait également prévoir, à l'instar du code britannique, des mécanismes de recours du type que nous avons recommandé au chapitre 5 et qui seraient à la disposition des fonctionnaires qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes contraires aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique.

Un énoncé de principes pour la fonction publique ne devrait pas, toutefois, essayer de couvrir trop d'aspects. Plus il sera encombré de détails administratifs ou autres, moins il sera utile et plus rapidement il deviendra désuet. L'énoncé idéal serait succinct, noble de ton et de formulation, axé sur les grands principes de la fonction

publique et conçu pour durer. Les autres questions pourraient être réglées par d'autres moyens, notamment par les voies normales du leadership et du dialogue au sein de la fonction publique elle-même.

Même si nous sommes d'avis qu'un énoncé des grands principes de la fonction publique, appuyés par le gouvernement et le Parlement du Canada, est ce qu'il faut maintenant pour consolider les assises des valeurs de la fonction publique, et leur servir de référence, nous ne pensons pas qu'il convienne de procéder à son adoption dès aujourd'hui. Nous proposons une échéance d'un an à partir de la date de publication du présent rapport. Entre temps, afin de préparer le terrain pour un tel énoncé et pour aider les gens à mieux connaître et comprendre les valeurs de la fonction publique, nous proposons un processus de discussions qui serait entamé dès maintenant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique.

Les étapes suivantes

Dans l'introduction au présent rapport, nous avons utilisé l'image d'un dialogue franc pour décrire le processus auquel nous avons participé au cours de l'année passée. Le parcours a été pour nous remarquable et la fonction publique dans son ensemble devrait envisager maintenant de l'entreprendre à son tour. Au cours de l'année qui vient, il conviendrait, selon nous, d'entamer un vaste et franc dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, en utilisant le rapport du Groupe d'étude comme point de départ. Nous croyons qu'un tel dialogue nous entraînerait à discuter toute une panoplie de questions importantes qui touchent l'ensemble de la fonction publique, telles le harcèlement, la discrimination et les conflits en matière de gestion de l'information (l'ouverture et la confidentialité).

Ce dialogue sur les valeurs devrait commencer aux échelons supérieurs. Des discussions en profondeur sur les valeurs devraient être entreprises par les sous-ministres, et des perspectives sur les valeurs devraient être intégrées à d'autres initiatives de renouveau dans la fonction publique, notamment les initiatives en matière de services, les réformes structurelles et organisationnelles et toute révision des régimes d'emploi ou de gestion des ressources humaines. De telles discussions axées sur les valeurs ne pourront que nourrir et renforcer le renouveau.

Le dialogue devrait également s'étendre, dans toute la mesure du possible, à la totalité de la fonction publique. Ce processus plus large pourrait être coordonné sous une autorité centrale, mais il pourrait également être facilité par le Centre canadien de gestion (au moins au niveau exécutif), au moyen d'un éventail de techniques, d'instruments et de tribunes qui permettraient de rejoindre le plus grand nombre possible de fonctionnaires aussi bien à Ottawa que dans toutes les régions du Canada.

Au sein des ministères et des organismes, nous suggérons que chaque administrateur général mette en place un processus interne de discussion, ouvert et audacieux pour que revive le dialogue franc dont nous avons pu profiter nous-mêmes et qui devrait faire partie de la culture d'une fonction publique empreinte du courage de dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir.

Le dialogue que nous proposons ne devrait pas se tenir seulement à l'intérieur de la fonction publique. Vu qu'il faut un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada, il conviendrait selon nous d'entamer aussi un dialogue avec les ministres et les députés. Ce processus viserait à mettre au point un énoncé des principes de la fonction publique comme celui dont il a été question dans la section précédente, énoncé ou code qui pourrait être adopté éventuellement par le gouvernement et le Parlement du Canada. Cette discussion pourrait également engager d'autres intervenants comme les syndicats de la fonction publique, des dirigeants du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des universitaires reconnus.

Nous proposons qu'à l'issue d'une année de discussions générales menées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, l'on procède à l'adoption d'un énoncé de principes pour la fonction publique. Cet énoncé ne marquerait pas la fin mais le début de ce qui devra être un processus permanent d'examen et de culture des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. Afin qu'il y ait un point central où concentrer cette attention, nous proposons qu'après l'adoption de l'énoncé de principes, un bureau soit établi pour fournir des conseils aux dirigeants et aux gestionnaires de la fonction publique en matière de valeurs et d'éthique dans la fonction publique, pour réunir les renseignements nécessaires et pour coordonner l'application des principes. Ce bureau pourrait également offrir, pour l'ensemble de la fonction publique, une sorte de recours confidentiel ou de mécanisme d'appel,de façon à appuyer et conseiller les fonctionnaires qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes contraires aux valeurs saines et à l'éthique de la fonction publique.

La principale responsabilité quant à l'attention apportée aux valeurs de la fonction publique appartiendra aux gestionnaires et aux dirigeants de la fonction publique, surtout aux sous-ministres. C'est à eux qu'il incombera, plus qu'à quiconque, d'articuler les valeurs de la fonction publique, de mener par l'exemple, de se mériter

la confiance de leurs collègues, et d'encourager un dialogue continu. Les sous-ministres devraient s'assurer que les valeurs de base de la fonction publique soient comprises, respectées et incarnées dans leurs ministères et ils devraient rendre des comptes à cet égard. La mesure dans laquelle ils s'acquittent de cette tâche devrait constituer l'un des principaux critères de nomination, d'évaluation du rendement, de discipline et de promotion. Au sein de chaque ministère, une personne devrait être désignée ou un bureau devrait être établi à un niveau supérieur pour fournir aide et conseils, et veiller au respect et au rôle des valeurs et de l'éthique de la fonction publique au sein du ministère. Chaque ministère et organisme devrait également établir des modalités de recours ou un mécanisme d'appel qui seraient à la disposition des employés des ministères qui s'inquiètent de violations possibles des valeurs ou de l'éthique de la fonction publique.

D'autres activités devraient également se poursuivre durant les années qui viennent et au-delà. Les valeurs et l'éthique dans la fonction publique constituent un sujet d'étude permanent, surtout pour évaluer ce qui se fait dans les autres pays parlementaires. Ces travaux de recherche devraient être entrepris ou parrainés par des organismes comme le CCG et le Conseil du Trésor.

Il faut également offrir, de façon continue, de la formation et du perfectionnement dans le domaine des valeurs et de l'éthique, à tous les échelons, autant dans la fonction publique en général qu'au sein des programmes ministériels. Les programmes d'orientation à tous les niveaux devraient accorder une juste place aux questions et aux débats entourant les valeurs. En outre, une gamme d'autres programmes, méthodologies et approches devraient être mis au point par le CCG, la FPC et les responsables ministériels de la formation afin de promouvoir une meilleure compréhension du rôle des valeurs dans la fonction publique. Une telle formation ou de telles activités de perfectionnement devraient porter essentiellement sur les façons d'aborder les valeurs et l'éthique, les moyens à prendre pour tirer au clair les questions de valeurs et d'éthique dans la fonction publique et la marche à suivre pour régler les dilemmes et les conflits moraux. Cette formation devrait mettre l'accent sur le contexte gouvernemental particulier où se vivent les

valeurs, afin d'aider les fonctionnaires à relier les valeurs et l'éthique aux grands objectifs de la fonction publique en tant que dépositaire de la confiance du public. Des mesures spéciales sont peut-être nécessaires, voire urgentes à court terme, pour donner plus de formation et d'explications dans tous les ministères sur les codes régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Les directives actuelles sont solides, mais elles ne sont pas bien comprises. Dans un climat de prises de contrôle par les employés, de partenariats et de nouvelles méthodes de prestation des services, les questions de conflits d'intérêts sont subtiles, complexes et généralisées. Il faut que les fonctionnaires en saisissent mieux tous les aspects et comprennent plus clairement les modalités d'application du cadre actuel. Il s'agit là d'un domaine où le Conseil du Trésor devrait travailler plus activement à apporter l'aide nécessaire aux dirigeants et aux gestionnaires de la fonction publique, de façon à ce qu'ils puissent exercer auprès de leurs employés le rôle de leadership qu'il faut dans le domaine de l'éthique.

De solides assises

La fonction publique est une vocation spéciale. Tous n'y sont pas appelés. Ceux qui s'y dévouent y trouvent un sens et une satisfaction qu'il n'est pas possible de retrouver ailleurs. Mais les récompenses ne sont pas matérielles. Elles sont morales et psychologiques, peut-être même spirituelles. Ce sont les récompenses intangibles que procure le sentiment de consacrer sa vie au service du pays, à la conduite des affaires de l'État, à la poursuite d'objectifs publics petits et grands et à l'accomplissement du bien commun.

Comme dans le cas des autres professions, il y a un prix à payer pour goûter les récompenses de cette vocation spéciale. Ce prix, c'est la nécessité de se soumettre à des normes très élevées de conduite professionnelle, d'accepter le regard scrutateur du public, de lui rendre des comptes, d'apprendre à être dépositaire de la confiance du public et à mettre le bien commun au-dessus du bien particulier, de respecter l'autorité de la loi et de la volonté démocratique, et de s'intégrer à un milieu qui considère tout cela comme d'indispensables conditions à une saine conduite des affaires publiques. Pour les fonctionnaires, ces valeurs de la fonction publique sont à la fois le prix à payer et la récompense à recevoir.

Un milieu animé d'idéaux élevés connaîtra à coup sûr des moments de déception ou de découragement. Les gens ne sont pas parfaits; les choix sont difficiles; la voie à prendre n'est pas toujours claire; les débats entourant la défense des politiques publiques sont souvent désagréables, parfois acerbes; et la pression qui accompagne la conduite des affaires publiques est énorme. Dans de telles circonstances, il peut arriver que les mesures ou les décisions retenues ne soient pas à la hauteur de l'idéal ou donnent l'impression de ne pas l'être. Dans de telles situations, ceux qui se sont voués à l'idéal peuvent se sentir trahis. Ils peuvent réagir sévèrement, se dire que tout l'édifice des valeurs n'était qu'un château de cartes et se livrer au scepticisme, au cynisme ou à l'indifférence.

Une fonction publique solide, bien enracinée dans ses valeurs, saura surmonter ces moments d'épreuve, retrouver son équilibre et réaffirmer sa vocation. La fonction publique et les valeurs de la fonction publique ne peuvent pas être uniquement jugées à partir des situations qui incitent à dire que la profession n'a pas été à la hauteur de ses idéaux. De telles situations sont inévitables chez les humains. Mais il faut également juger une institution selon ses aspirations, sa détermination à les maintenir élevées et ses efforts pour les réaliser.

Les moments de découragement pourraient être moins fréquents et moins pénibles si les gens étaient davantage conscients de la façon dont les valeurs interagissent ou entrent en conflit dans toute décision ou action humaine. Les choix que l'on fait dans la vie concernent souvent des situations où l'on ne peut pas dire qu'une chose est franchement mauvaise et qu'une autre est clairement bonne. Il faut souvent choisir entre des réalités qui sont aussi bonnes les unes que les autres mais qui souvent se

font concurrence. La liberté et l'égalité sont deux bonnes choses, mais il leur arrive de s'opposer et tout choix à faire entre elles comportera nécessairement des compromis. La situation est la même dans le cas des valeurs de la fonction publique. Chaque fois qu'il y a un choix à faire dans la fonction publique, il y a une multiplicité de valeurs qui interviennent et chacune doit être pesée à son juste poids. Ceux qui ont les yeux rivés sur une seule de ces valeurs peuvent perdre de vue l'importance qui devrait être accordée, ou qui l'a déjà été, à d'autres valeurs importantes.

Si nous étions plus conscients de la manière dont les valeurs entrent en conflit, nous saisirions davantage la complexité de nos propres situations et des décisions que nous devons prendre nous-mêmes. Nous pourrions également faire preuve de plus d'indulgence envers les autres, surtout ceux qui doivent assumer des responsabilités très lourdes, car nous serions davantage conscients des compromis douloureux qu'il faut faire et de l'équilibre délicat auquel il faut parvenir à chaque fois qu'il y a une décision importante à prendre.

S'il y a lieu de se montrer plus compréhensif, il y a lieu aussi de se montrer exigeants en matière de leadership. C'est avant tout grâce à l'exemple et au leadership que les valeurs sont dynamisées dans la vie de tous les jours et deviennent partie intégrante du comportement réel d'une communauté de personnes. Le leadership ne vient pas seulement d'en haut. De fait, à l'heure actuelle, il nous semble qu'une bonne partie du leadership dans le domaine des valeurs vienne des fonctionnaires subalternes qui vivent les valeurs de la fonction publique dans leur travail quotidien et se demandent parfois si les échelons plus élevés du service partagent ces mêmes valeurs. Ce dont ils ont besoin et ce qu'ils demandent ce sont des gestes, des symboles et des actions capables de les convaincre que les valeurs de la fonction publique sont importantes et se vivent à tous les échelons de la hiérarchie.

Une façon pour les dirigeants de la fonction publique de répondre à ce besoin sera de faire preuve de leadership pour appuyer et stimuler les discussions et les interventions sur les valeurs de la fonction publique, au cours de l'année qui suivra la publication du présent rapport et au-delà. Assumer que la question des valeurs a reçu toute l'attention voulue dans un seul rapport, ou même dans un éventuel énoncé de principes pour la fonction publique, serait un bien mauvais service à nous rendre. Ce ne sont là que les premières étapes du long processus qui permettra de donner forme à la fonction publique de demain.

Si le leadership et l'exemple venant d'en haut se manifestent et se maintiennent, nous croyons qu'ils susciteront une ouverture réelle et enthousiaste aux autres échelons de la fonction publique. Le cynisme ou le scepticisme que nous avons rencontré n'a rien à notre avis d'une vague de fond. Lorsqu'il se manifeste, il ne semble être bien souvent qu'un mince couvercle protecteur sur un puits profond d'idéalisme à l'égard de la fonction publique, un idéalisme qui ne demande qu'à être mis à contribution et transformé en engagement permanent, pour peu qu'il soit soutenu par des gestes cohérents et des exemples venus d'en haut.

En redécouvrant et en réaffirmant ces valeurs, non seulement en paroles mais aussi par des gestes, la fonction publique fera beaucoup pour régler le problème de légitimité publique qui nuit de nos jours à l'exercice de l'autorité. La situation est en partie de nature cyclique. Elle s'inscrit dans les vagues successives de confiance exagérée et d'amère déception qui déferlent sur toutes les institutions sociales. Elle va finir par se rétablir et, au nombre des choses qui aideront à restaurer la confiance du public, il faut placer la force et la clarté avec lesquelles la fonction publique osera réaffirmer sa vocation et les valeurs qui la sous-tendent. Si le déclin de la légitimité ébranle les valeurs ou les remet en question, un renouveau des valeurs de la fonction publique peut, au contraire, créer des conditions propices à un retour du pendule de la légitimité.

À notre avis, le renouveau de la fonction publique ne peut être le fait de nouvelles techniques ou de nouvelles méthodes de gestion publique. Celles-ci sont importantes, voire indispensables, mais elles représentent le glaçage sur le gâteau, la superstructure, la manifestation extérieure d'une réalité interne. Elles demeureront stériles — ou pire, elles entraîneront la fonction publique dans de mauvaises directions — si elles ne sont pas animées de l'intérieur par de solides valeurs liées au service public.

Le renouveau doit venir d'abord de l'intérieur : de valeurs sciemment entretenues et quotidiennement pratiquées; de valeurs profondément enracinées dans notre propre système de gouvernement, de valeurs qui aident la fonction publique à redécouvrir sa nature, sa raison d'être et ses attributions; de valeurs qui nous aident à faire du service public une noble vocation. Voilà les assises solides sur lesquelles nous pouvons bâtir la fonction publique de demain et en faire une grande institution vouée, comme par le passé, au service des Canadiens et de leur forme de gouvernement démocratique.

Principles

Chaque employé doit se conformer aux principes suivants :

1. il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

2. il doit avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi;

3. il ne doit pas conserver d'intérêts personnels, autres que ceux autorisés par le présent code, sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque;

4. dès sa nomination, et en tout temps par la suite, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles;

5. mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un marché exécutoire ou d'un droit de propriété;

6. il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur;

7. il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public;

8. il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées; et

9. à l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

Annexe 2

Composantes d'un régime déontologique[3]

Les mesures énoncées ci-dessous sont conçues pour s'appliquer à la fonction publique, mais elles peuvent être jointes aux mesures qui s'appliquent à l'ensemble du gouvernement, c'est-à-dire, tant aux politiciens qu'aux fonctionnaires. Certaines de ces composantes figurent dans la section du rapport du vérificateur général portant sur les « éléments possibles » d'un cadre de l'éthique.

1. Fonder la nomination et la promotion de tous les fonctionnaires, tout particulièrement les dirigeants, sur l'évaluation du rendement en matière d'éthique.

   Nota : Le Bureau du Contrôleur général du Nouveau-Brunswick exige que les employés apposent leur signature « tous les ans, dans le cadre de leur évaluation du rendement, pour montrer qu'ils comprennent le [Code de conduite] ».

2. Un énoncé des valeurs, notamment des valeurs liées à l'éthique, soit dans le cadre d'un plan stratégique, soit en tant que document distinct.

   Nota : Ce document est parfois décrit comme un credo ou un énoncé de principes ou de philosophie.

3. Un code déontologique (ou de conduite), relié à un énoncé de valeurs (s'il en existe un), qui expose les principes généraux d'une conduite conforme à l'éthique.

   Nota : S'il existe un énoncé gouvernemental sur l'éthique, il peut être élaboré au moyen de divers sous-codes qui répondent aux besoins de catégories précises de titulaires, par exemple, les ministres, les législateurs, les fonctionnaires, les employés d'un organisme d'État.

4. Des précisions apportées au code, généralement sous forme de commentaires sous chaque principe, lesquelles expliquent plus à fond la signification du principe ou illustrent les violations de celui-ci.

5. Un renvoi à l'existence des règles en matière d'éthique (lois, règlements, etc.) se rapportant aux secteurs problématiques traités dans le code ou à des secteurs abordés ailleurs.

   Nota : Les règles sur des questions comme le harcèlement et la discrimination font souvent partie intégrante d'une convention collective entre le gouvernement et le syndicat de l'employé.

6. Des précisions apportées au code, soit à la suite de chaque principe, soit dans une partie distincte, en vue d'adapter les principes du code en fonction des besoins particuliers des diverses organisations.

   Nota : Les lignes directrices en matière de conflits d'intérêts de Services à la famille du Manitoba complètent les lignes directrices gouvernementales, afin de tenir compte du problème particulier que posent les employés qui collaborent étroitement avec des organismes communautaires, mais participent également à la vie de la collectivité en leur qualité de citoyens.

7. Des dispositions en vue d'administrer le code, notamment la publicité, les sanctions pour toute violation et les dispositions concernant les griefs.

   Nota : L'une des techniques pour faire connaître le code, surtout en ce qui concerne les conflits d'intérêts, consiste

[3] Extrait de Kernaghan, Kenneth, 1996. L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, *Rapport de recherche N° 19*, Ottawa : Centre canadien de gestion

à le faire circuler chaque année à tous les employés et à leur demander de signer pour attester qu'ils l'ont lu et compris.

8. Un conseiller en éthique, qui assumera des fonctions administratives et de consultation auprès des hauts fonctionnaires à l'échelle du gouvernement.

   Nota : Un conseiller en éthique pourrait également accomplir des fonctions en matière d'enquête et d'éducation. Il pourrait exécuter les mêmes fonctions pour les ministres.

9. Un conseiller en éthique, un protecteur des employés ou un comité, qui donnerait des conseils sur les règles et les questions liées à l'éthique au sein d'un ministère ou d'un organisme.

10. Une formation en matière d'éthique pour les fonctionnaires, en commençant par les échelons les plus élevés et les nouveaux employés.

    Ces approches peuvent être complétées par d'autres mesures qui sont moins courantes ou plus controversées que celles mentionnées ci-dessus.

11. Une évaluation dans le domaine de l'éthique, en vue d'évaluer les politiques et les modalités qu'utilise une organisation pour préserver et favoriser une conduite conforme à l'éthique. [4]

    Nota : Selon le degré de perfectionnement du régime déontologique existant, la vérification peut être faite soit avant que l'une des mesures précitées soit adoptée, soit comme moyen d'évaluer un régime déjà en place.

12. La mention de facteurs liés à l'éthique, délibérément et à intervalles réguliers, au cours des réunions et par voie d'autres moyens de communication tels que les bulletins.

13. Une ligne d'assistance téléphonique confidentielle que les fonctionnaires peuvent utiliser pour discuter de leurs inquiétudes au sujet de leur conduite personnelle sur le plan de l'éthique ou de la conduite d'autres personnes.

14. L'utilisation des entrevues de départ (c'est-à-dire, des entrevues avec les employés qui quittent l'organisation) pour obtenir leur point de vue sur la culture de l'organisation sur le plan de l'éthique.

L'objectif de la présentation de ces composantes d'un régime déontologique est d'encourager les organisations publiques à adopter une approche systématique pour promouvoir une conduite conforme à l'éthique. Toutefois, les mesures choisies doivent être fonction des exigences particulières de chaque organisation. Ce qu'on a dit des codes de conduite tient également pour l'ensemble des programmes liés à l'éthique, c'est-à-dire que ceux-ci « devraient être élaborés à partir d'une riche base de données empiriques, être compréhensibles dans le climat de l'organisme particulier, avoir du sens pour ceux auxquels ils s'appliquent, être réalistes... Le but est de mettre en évidence le fait que les normes d'honnêteté vont de pair avec celles de l'efficacité et de la compétence. »[5] Un régime déontologique contenant une sélection appropriée des mesures exposées ci-dessus peut aider à faire de l'éthique une composante du processus quotidien de dialogue et de prise de décisions. En ce qui touche la prise de décisions gouvernementales, les facteurs liés à l'éthique sont étroitement associés aux facteurs politiques et de gestion, et ces trois aspects sont essentiels pour assurer une juste gouvernance.

[4] Voir le modèle de vérification liée à l'éthique dans Lewis, p. 199 à 202.

[5] Robert C. Wood, cité dans Lewis, *The Ethics Challenge in Public Service*, p. 158.

1 Le rôle constitutionnel et pratique de la Fonction publique est d'aider, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, le Gouvernement dûment constitué, quelle qu'en soit l'idéologie politique, à formuler les politiques du Gouvernement, à appliquer les décisions du Gouvernement et à administrer les services publics dont le Gouvernement est chargé.

2 Les fonctionnaires sont les serviteurs de la Couronne. Constitutionnellement, la Couronne agit sur les conseils des Ministres et, sous réserve des dispositions du présent code, les fonctionnaires sont tenus d'accorder leur loyauté au Gouvernement dûment constitué.

3 Le présent code se situe dans le contexte des fonctions et responsabilités des Ministres énoncées dans les Questions de procédures pour les Ministres et qui comprennent :

- la responsabilité au Parlement;
- l'obligation de fournir au Parlement et au public tous les renseignements possibles concernant les politiques, les décisions et les gestes du Gouvernement et de ne pas tromper ni sciemment induire en erreur le Parlement et le public;
- l'obligation de ne pas utiliser les deniers publics à des fins politiques et partisanes, de respecter l'impartialité politique de la Fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires de poser des gestes qui d'une façon ou d'une autre soient contraires au Code de la Fonction publique;
- l'obligation de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi que d'autres considérations et conseils pour parvenir aux décisions; et
- l'obligation de respecter la loi, y compris la loi internationale et les obligations liées aux traités, et de défendre l'administration de la justice;

de même que l'obligation de se familiariser avec le contenu du présent code.

4 Il incombe aux fonctionnaires de servir le Gouvernement dûment constitué, conformément aux principes énoncés dans le présent code qui reconnaissent :

- la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des Ministres ou, selon le cas, du titulaire de la fonction de direction du ministère;
- l'obligation de tous les titulaires de charges publiques de s'acquitter de leurs fonctions publiques de manière raisonnable et selon les dispositions de la loi;
- l'obligation de respecter la loi, y compris la loi internationale et les obligations liées aux traités, et de défendre l'administration de la justice; et,
- les normes déontologiques régissant les diverses professions.

5 Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et probité. Ils doivent donner des conseils francs et impartiaux aux Ministres, sans avoir à craindre quoi que ce soit et sans attendre de faveurs, et mettre à la disposition des Ministres tous les renseignements qu'il leur faut pour prendre une décision. Ils ne doivent pas tromper ni sciemment induire en erreur les Ministres, le Parlement ou le public.

6 Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour s'occuper des affaires qui concernent le public, avec sympathie, efficience et promptitude et sans parti pris ni prévarication.

7 Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour que les deniers publics soient utilisés à bon escient.

8 Les fonctionnaires doivent veiller à ne pas abuser de leurs fonctions officielles ou des renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de ces fonctions, pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'une autre personne. Ils ne doivent recevoir d'une tierce partie aucun avantage dont on pourrait avoir raison de croire qu'il puisse compromettre leur jugement personnel ou leur intégrité.

9 Les fonctionnaires doivent se comporter de manière à mériter et à conserver la confiance des Ministres et à être en mesure d'établir des rapports de même nature avec ceux qu'ils pourront être tenus de servir dans une administration future. Ils doivent se conformer aux restrictions visant leurs activités politiques. Le comportement des fonctionnaires doit être tel que les Ministres et les futurs ministres éventuels sachent qu'ils peuvent leur faire entièrement confiance et que la Fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et obligations dans le but de les aider impartialement, de leur fournir les conseils nécessaires et d'exécuter les politiques du Gouvernement dûment constitué.

10 Les fonctionnaires ne doivent pas, sans autorisation, divulguer des renseignements officiels qui ont été communiqués en confiance au sein du Gouvernement ou qui ont été reçus en confiance d'autres personnes. Le présent code ne peut d'aucune manière être interprété comme ayant préséance sur les obligations statutaires ou de common law existantes qui interdisent la communication de renseignements confidentiels ou qui exigent au contraire la communication de tels renseignements. Il leur est interdit de chercher à gêner ou à influencer les politiques, les décisions ou les mesures du Gouvernement en transmettant de manière non autorisée, abusive ou hâtive à l'extérieur du Gouvernement des renseignements auxquels ils ont pu avoir accès en leur qualité de fonctionnaires.

11 Si un fonctionnaire estime qu'on l'oblige à agir d'une manière qui :

- est illégale, abusive ou immorale;
- constitue un manquement à une convention constitutionnelle ou à un code professionnel;
- peut être associée de près ou de loin à la prévarication; ou
- est incompatible avec l'une quelconque des dispositions du présent code;

il doit signaler cette situation en suivant les modalités énoncées par le ministère ou les règles de conduite établies. Le fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute activité criminelle ou contraire à la loi de la part d'autres personnes et peut aussi signaler,

conformément aux procédures ministérielles établies, les situations où il a connaissance d'autres infractions au présent code ou encore les situations où on l'oblige à agir d'une manière qui constitue pour lui un véritable cas de conscience.

12 Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une situation prévue au paragraphe 11, conformément aux modalités énoncées par le ministère ou selon les règles de conduite établies, et estime que les mesures prises en réponse à son intervention ne constituent pas une réaction raisonnable aux faits qui sont pour lui sujet de préoccupation, il peut en faire rapport par écrit aux Commissaires de la Fonction publique.

13 Les fonctionnaires ne doivent pas chercher à gêner les politiques, les décisions ou les mesures du Gouvernement en refusant de prendre les mesures qui découlent des décisions ministérielles ou en s'abstenant de prendre ces mesures. Lorsqu'une question ne peut pas être résolue en recourant aux procédures décrites aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus et dans des conditions que le fonctionnaire intéressé est capable d'accepter, il doit obtempérer ou démissionner de la Fonction publique. Les fonctionnaires doivent continuer à respecter leurs obligations en matière de confidentialité après qu'ils ont cessé d'être à l'emploi de la Couronne.

Liste des membres

Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Mr. John Tait (Chair)
Senior Advisor, Privy Council Office and Senior Fellow, Canadian Centre for Management Development

Ms. Margaret Amoroso
Visiting Assistant Deputy Minister, Canadian Centre for Management Development

Mr. Ercel Baker
Former federal public servant

Madame Claude Bernier[1]
Sous-ministre adjointe, Transports Canada

Mr. David Brown
Executive Director, Information, Communication & Security Policy, Treasury Board Secretariat

Madame Lorette Goulet
Conseillère spéciale auprès du Sous-ministre, Développement des ressources humaines Canada

Ralph Heintzman (Vice-Chair)
Vice-Principal, Research, Canadian Centre for Management Development

Mr. Alex Himelfarb
Assistant Secretary to the Cabinet, Social Policy, Privy Council Office

Mrs. Martha Hynna[2]
Visiting Assistant Deputy Minister, Strategic Projects, Public Service Commission

Professor Kenneth Kernaghan
Brock University, St. Catharines, Ontario

Mr. Arthur Kroeger
Former federal public servant

Ms. Judith Moses
Executive Director, Training Programs Branch, Public Service Commission

Madame Nicole Senécal[3]
Sous-ministre adjointe (Travail), Développement des ressources humaines Canada

Mr. Georges Tsaï
Assistant Deputy Minister, Partnerships, Citizenship and Immigration

Observateur/Observer

Kevin Doyle
Senior Policy Advisor
Privy Council Office

Secrétariat fourni par le Groupe de la recherche du CCG/Secretariat provided by CCMD Research Group

André Burelle, Membre du corps professoral, CCG
Greg Fyffe, Faculty Member, CCMD (Facilitator/Animateur)
Arnold Zeman, Faculty Member, CCMD (Secretary/Secrétaire)

[1] Membre du 9 mai 1995 au 19 juin 1995 / Member from May 9, 1995 to June 19, 1995

[2] Derenue membre le 20 novembre 1995 / Joined on November 20, 1995

[3] Membre du 20 novembre 1995 au 28 mai 1996 / Member from November 20, 1995 to May 28, 1996

Bibliographie choisie

Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Aaron, Henry J., Thomas E. Mann et Timothy Taylor, *Values and Public Policy*, Washington, Brookings Institute, 1994.

APEX, « Statement of Principles », Ottawa : Association of Public Service Executives, 1995.

Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal : Institute for Research on Public Policy, 1995.

Baéna del Alcazar, Mariano, « Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires », *Revue internationale des sciences administratives*, 1987, vol. 1.

Borins, Sandford, « The New Public Management is Here to Stay », *Administration publique du Canada*, 38:1, printemps 1995, p. 122 à 132.

Bolman, Lee G. et Terrence E. Deal, *Leading with Soul: An Uncommon Journey of Spirit*, San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

Bowman, James S. (éd.), *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco : Jossey-Bass, 1991.

Bowman, James S. et Frederick A. Elliston (éd.), *Ethics, Government, and Public Policy – A Reference Guide*, Westport : Greenwood Press, 1988.

Canada, *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après mandat s'appliquant à la fonction publique*, Ottawa : Conseil du Trésor, septembre 1991.

Canada, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 1, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, mai 1995.

Canada, *Code de déontologie des lobbyistes : un document de discussion*, Ottawa : Conseiller en éthique, le 31 janvier 1996.

Canada, *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des Comités parlementaires*, Ottawa : Bureau du Conseil privé, décembre 1990.

Canada, *Les principes de gestion de la Fonction publique du Canada*, Ottawa : Conseil du Trésor, 1983.

Carnevale, David G., *Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*, San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

Chapman, Richard A. (éd.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh : Edinburgh University Press, 1993.

Cloutier, M. et G. Paquet, « L'éthique dans la formation en administration », *Cahiers de recherche éthique*, Montréal : Corporation des Éditions Fides, 1988, p. 69 à 90.

Conseil de renouvellement du personnel, *La voie de l'avenir pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, un document de discussion inédit, Ottawa : Le Conseil, février 1995.

Cooper, Terry L. et N. Dale Wright (éd.), *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*, San Francisco : Jossey-Bass, 1992.

Cooper, Terry L. (éd.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York : Marcel Dekker, 1994.

Cooper, Terry L., « Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics », *Public Administration Review*, 47:4, juillet/août 1987 : p. 320 à 328.

— *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, Third Edition*, San Francisco : Jossey-Bass, 1990.

Council for Excellence in Government, « Ethics in Government: Ethical Principles for Civil Servants », *The Public Manager: The New Bureaucrat*, hiver 1992-1993 : p. 37 à 39.

de Leon, Linda, « The Professional Values of Public Managers, Policy Analysts and Politicians », *Public Personnel Management*, 23:1, printemps 1994 : p. 135 à 152.

Denhardt, Robert B., *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Belmont, CA : Wadsworth, 1995.

Développement des Ressources Humaines Canada, « Changing Times, Changing Values », document de discussion inédit, 1995.

Dewar, D.B., « Mes convictions », Ottawa : Centre canadien de gestion, 1992.

Éthier, Gérard, « Que font les gestionnaires publics? » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 187 à 188.

Fortin, P., « Le tryptique : morale, éthique, éthicologie », essai éthicologique, *Les cahiers éthicologiques de l'UQAR*, N° 6, Rimouski : janvier 1983, p. 12 à 47.

Franks, C.E.S., « Boxed in a Five-Cornered Circle : Accountability of the Public Service and Parliamentary Government in Canada », une étude préparée pour le Centre canadien de gestion, *ébauche*, avril 1995.

— « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers - A Doctrine and Reform that Need Re-Consideration in Canada », un document préliminaire préparé pour le Centre canadien de gestion, mars 1996.

Glor, Eleanor, « Culture and Value Changes in the Federal Public Service: The Implications », *Optimum*, 25:3, hiver 1994-1995 : p. 9 à 15.

Hart, David K. et Cary D. Wasden, « Two Roads Diverged in a Yellow Wood: Public Administration, the Management Orthodoxy, and Civic Humanism », *International Journal of Public Administration* 13:6, 1990 : p. 747 à 775.

Heintzman, Ralph, « A Focus on the "Customer? », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 1995.

Hennessy, Peter, *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*, Londres : Victor Gollancz, 1995.

Hodgetts, J.E., « Implicit Values in the Administration of Public Affairs », *Administration publique du Canada*, 25:4, hiver 1982 : p. 471 à 483.

Howard, Gracia C., « Governing Values: Committee on Governing Values », Ottawa : The Lussier Committee, 1987.

Ingstrup, Ole, « Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités », *Explorations N° 4 du CCG*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, *Rompre le silence : le droit de savoir, le droit de dire, le droit d'entendre*, Nepean : Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, 1994.

Johnson, A.W., « Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public ? Perspective inspirée par une expérience personnelle », *Rapport de recherche N° 8*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, réimprimé 1994.

Kennif, Patrick, « L'imputabilité dans un ministère à réseau de vocation horizontale », dans *Débats sur l'imputabilité*, Québec : Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique, 1984.

Kernaghan, Kenneth, « Career Public Service 2000 : Road to Renewal or Impractical Vision? », *Administration publique du Canada*, 34:4, hiver 1991 : p. 551 à 572.

— « The Ethical Foundations of Public Service Conduct », un document de réflexion, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1996.

— « The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reforms », *Administration publique du Canada*, 37:4, hiver 1994 : p. 614 à 630.

— « L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne », *Rapport de recherche du CCG N° 19*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996.

— « Ministerial Responsibility and Public Service Values », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1995.

— « Power, Parliament and Public Servants in Canada : Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy*, vol. 3, été 1979 : p. 383 à 396.

— « Public Service Values and New Terms and Conditions of Employment », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1995.

— « Pratique de la dénonciation au gouvernement canadien : considérations d'ordre éthique, politique et gestionnel », *Optimum*, 22:1, 1991-92 : p. 37 à 46.

Kernaghan, Kenneth et David Siegel, « Administrative Values and Ethics », *Public Administration in Canada : a text Third Edition*, Toronto : Nelson Canada, 1995.

Kernaghan, Kenneth et John W. Langford, *The Responsible Public Servant*, Halifax : Institut de recherches politiques et Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1990.

Laframboise, H.L., « Vile Wretches and Public Heroes : the Ethics of Whistleblowing in Government », *Administration publique du Canada*, 34:1, printemps : p. 73 à 77.

Lilla, Mark T., « Ethos, ‹ Ethics, › and Public Service », *The Public Interest*, vol. 63, 1981 : p. 3 à 17.

Manion, J.L., « Career Public Service in Canada : Reflections and Predictions », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, 1991 : p. 361 à 371.

Martin, Pierre, « L'imputabilité d'un dirigeant d'organisme, plus spécifiquement d'une société d'État », *Débats sur l'imputabilité*, Québec : Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique du Québec, 1984.

Meehan, Eugene J., *Ethics for Policymaking: a Methodological Analysis*, New York : Greenwood Press, 1990.

Mintzberg, Henry, « Managing Government, Governing Management », *Harvard Business Review*, mai-juin 1996 : p. 75 à 83.

Morin, Claude, « L'interaction politiciens administrateurs » dans *Management Public Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992 p. 251-271.

New Zealand, *Public Service Code of Conduct*, State Service Commission, 1995.

Neil Fraser c. *C.R.T.F.P* [1985] 2 RCS.

Noer, David M., « Leadership in an Age of Layoffs », *Issues & Observations*, 13:3, Greensboro : The Centre for Creative Leadership, 1993.

[Nolan Report] Royaume-Uni, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Vol. 1, London: HMSO, 1994.

Osborne c. La Couronne. 82 DLR (4') 321.

Parker, Robert S., *The Administrative Vocation : Selected Essays of R.S. Parker*, Marrickville, N.S.W. : Hale, 1993.

Patry, Maurice, « L'imputabilité des administrateurs publics » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 301-326.

Payette, Adrien, « Éthique et management » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 219-248.

Perry, James L. et Lois Recascino Wise, « The Motivational Bases of Public Service », *Public Administration Review*, 50:3, mai/juin 1990 : p. 367 à 373.

Pierre, Jon, « La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public », *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir., Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1995 : p. 55 à 81.

Pitfield, P.M., « Politics and Policy Making », allocution à l'Alma Mater Society, l'Université Queen's, inédit, le 10 février 1983.

Pollitt, Christopher, « Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique », *Rapport de recherche N° 17*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

Posner, Barry Z. et Warren H. Schmidt, « An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives », *Public Administration Review* 54:1, janvier/février 1994 : p. 20 à 24.

Purchase, Bryne et Ronald Hirshhorn, « Searching for Good Governance » dans *Governance and Competitiveness Project, Final Report*, School of Policy Studies, l'Université Queen's : p. 42 et 43.

Québec, *An Act to Amend the Act Respecting the Ministère du Conseil exécutif as regards Standards of Ethics and Professional Conduct, Bill 131*, First Session, Thirty-fifth Legislature, Assemblée nationale, Québec Official Publisher, 1995.

— « Draft Regulation Respecting the Ethics and Professional Conduct of Public Office Holders », Assemblée nationale, 1995.

Reichheld, Frederick F., The Loyalty Effect: *The Hidden Force Behind Growth, Profits and Lasting Value*, Boston : Harvard Business School Press, 1996.

Robertson, Gordon, « The Deputies' Anonymous Duty », *Policy Options*, juillet 1983 : p. 11 à 13.

Rohr, John A., *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values Second Edition*, New York : Marcel Dekker, 1989.

Royaume-Uni, « The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers », *Note by the Head of the Home Civil Service*, Cabinet Office, le 25 février 1985.

— *UK Civil Service Code : Intended Final Text*, 1995.

Savoie, Donald J., « What is Wrong with the New Public Management? », *Administration publique du Canada*, 38:1, printemps 1995 : p. 112 à 121.

Sampson, Anthony, « The Axing of Company Man », *The Sunday Times, extrait de Company Man : the Rise and Fall of Corporate Life*, le 4 juin 1995.

Segal, Hugh, « Public Service Dysfunction », *The Ottawa Citizen*, extrait de *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, le 11 avril 1996.

Sharp, Mitchell, « Principes, code d'éthique et valeurs : responsabilité des cadres de l'administration publique », Centre canadien de gestion, Hull, Québec : 1994. une vidéocassette (env. 90 min.) et 1 cartable.

Singapour, *Corporate Statement : Goals of the Civil Service*, décrit dans une allocution du chef de la fonction publique de Singapour, le 16 août 1995.

Sponville, André-Comte, *Petit traité des grandes vertus*, Paris : Presses Universitaires de France, 1995.

Sutherland, S.L., « The Al-Mashat Affair : Administrative Accountability in Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, 34:4, hiver 1991 : p. 573 à 603.

— « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform is its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24:1, mars 1991 : p. 91 à 120.

Symons, Gladys L., « Déconstruction de la culture organisationnelle » dans *Management Public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 97-114.

Thomas, Paul G., « Discussions informelles : au-delà des mots dans le vent : s'adapter au changement », Ottawa : Centre canadien de gestion, 1995.

— « The Many Faces of Accountability », un document préliminaire inédit préparé pour le Groupe de la recherche du CCG, octobre 1995.

Thomas, Rosamund (éd.), *Teaching Ethics Volume One : Government Ethics*, Cambridge : Centre for Business and Public Sector Ethics, 1993.

Trosa, Sylvie, *Next Steps : Moving On*, An examination of the progress to date of the Next Steps reform against a background of recommendations made in the Fraser Report, 1991. Londres : Office of Public Service and Science, février 1994.

« Les valeurs dans la fonction publique ». La série Dewar : perspectives sur la gestion publique du CCG. *Explorations n° 1*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

Van Wart, Montgomery, « The First Step in the Reinvention Process: Assessment », *Public Administration Review*, 55:5, septembre/octobre 1995 : p. 429 à 438.

Warwick, Donald P, « The Ethics of Administrative Direction » dans *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Joel L. Fleishman, Lance Liebman et Mark H. Moore, dir., Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1981.

Woodhouse, Diana, « Public Administration and the Courts : A Clash of Values? », *Public Money & Management*, 15:1, janvier-mars 1995 : p. 53 à 59.